gemeente Moerdijk

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Moerdijk.

Nr. 552

2 januari

2015

Maatregelen- en handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Moerdijk

De raad van de gemeente Moerdijk;
Gezien van voorstel van burgemeester en wethouders van 4 november 2014 met overneming van de daarin vermelde motieven;
Gelet op artikel 8, eerste lid, artikel 8b, artikel 9a, twaalfde lid, artikel 18 en artikel 55 van de Participatiewet (Pw), artikel 20, artikel 35, eerste lid, aanhef en onderdelen b, c en d, en artikel 38, twaalfde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en artikel 20, artikel 35, eerste lid, aanhef en onderdelen b, c en d en artikel 38, twaalfde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);
Overwegende dat het noodzakelijk is om het verlagen van de bijstand en het weigeren en verlagen van een uitkering op grond van de IOAW en IOAZ bij verordening te regelen;

Hoofdstuk 1. Algemene Bepalingen

Artikel 1. Begrippen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven in het tweede lid, hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet (Pw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gemeentewet.
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
   a. *Pw :* de Participatiewet.
   b. *IOAW:* de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.
   c. *IOAZ:* de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.
   d. *wet:* de Pw, IOAW en IOAZ.
   e. *college:* het college van burgemeester en wethouders van de gemeente...
   f. *benadelingsbedrag:* de netto bijstand waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt of is gedaan ten gevolge van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.
   g. *maatregel:* de in artikel 8, eerste lid, artikel 9a, twaalfde lid, en artikel 18 van de Pw bedoelde verlaging van de bijstand dan wel de in artikel 20, artikel 35, eerste lid, onderdelen b en d en artikel 38, twaalfde lid, van de IOAW en artikel 20, artikel 35, onderdelen b en d, en artikel 38, twaalfde lid, van de IOAZ bedoelde verlaging van de uitkering.
   h. *bijstandsnorm:*
   1° toepasselijke bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de Pw; of

2° bijzondere bijstand als bedoeld in artikel 5, onderdeel d, van de Pw; of
3° grondslag van de uitkering als bedoeld in artikel 5 van de IOAW en IOAZ voor zover sprake is van een uitkering op grond van de IOAW of IOAZ.

a. *uitkering:* algemene bijstand op grond van de Pw of een uitkering op grond van de IOAW of IOAZ.
b. *beslagvrije voet:* beslagvrije voet als bedoeld in artikel 475d en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
c. *recidiveboete:* bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18a, vijfde lid, van de Pw.
d. *verrekenen :* verrekenen als bedoeld in artikel 60, vierde lid, van de Pw.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

1. Het college legt overeenkomstig deze verordening een maatregel op indien de belanghebbende naar het oordeel van het college niet of onvoldoende de verplichtingen voortvloeiend uit de wet nakomt, met inbegrip van de verplichtingen die in de beschikking tot toekenning of voortzetting van de bijstand zijn opgenomen, en waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de Pw.
2. Onder de uit de wet voortvloeiende verplichtingen als bedoeld in het eerste lid wordt niet verstaan de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 17, eerste lid van de Pw, artikel 13, eerste lid, van de

IOAW en IOAZ en artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Artikel 3. Het besluit tot opleggen van een maatregel
In het besluit tot het opleggen van een maatregel worden in ieder geval vermeld:
a. de reden van de maatregel;
b. indien van toepassing, de duur van de maatregel;
c. het bedrag of percentage waarmee de uitkering wordt verlaagd; en
d. indien van toepassing, de reden om af te wijken van de standaardmaatregel.

Artikel 4. Horen van belanghebbende
Indien het college voornemens is een maatregel van 100% van de bijstandsnorm op te leggen, wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen met toepassing van artikel 4:8 van de Awb, voordat daadwerkelijk een besluit wordt genomen.

Artikel 5. Berekeningsgrondslag
1. De maatregel vindt plaats door verlaging van de uitkering.
2. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel ook worden toegepast op de bijzondere bijstand indien:
   a. aan belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de Pw;
   b. de verwijtbare gedraging van belanghebbende, in relatie met zijn recht op bijzondere bijstand ingevolge het bepaalde in artikel 35 van de Pw, daartoe aanleiding geeft.

Artikel 6. Afzien van het opleggen van een maatregel
1. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel indien meer dan een jaar is verstreken nadat de constatering van de gedraging door het college heeft plaatsgevonden, en het college geen besluit heeft genomen over het al dan niet opleggen van een maatregel.
2. Het college kan geheel of gedeeltelijk afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht die zijn gelegen in de omstandigheden van de belanghebbende.
3. Indien het college afziet van het opleggen van een maatregel op grond van dringende redenen als bedoeld in het tweede lid, wordt belanghebbende hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld.

Artikel 7. Ingangsdatum en tijdvak van een maatregel
1. Een maatregel wordt opgelegd – en ook toegepast op de uitkering of bijzondere bijstand - met ingang van de eerste dag van de kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de op dat tijdstip voor die belanghebbende geldende bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel met terugwerkende kracht worden toegepast als de bijstandsnorm of grondslag over een periode in het verleden nog niet is uitbetaald, dan wel het opleggen van een maatregel in de toekomst niet of niet geheel mogelijk is wegens beëindiging van de bijstand of de uitkering.
3. Indien uitvoering van de op te leggen maatregel niet mogelijk is vanaf de eerste dag van de kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel is bekendgemaakt, omdat over die periode een al eerder opgelegde maatregel wordt uitgevoerd en/of toegepast, wordt de maatregel in afwijking van het eerste lid aansluitend op deze periode opgelegd en toegepast. Daarbij wordt uitgegaan van de op dat tijdstip voor die belanghebbende geldende bijstandsnorm.
4. In afwijking van het eerste lid wordt de maatregel opgelegd met ingang van de ingangsdatum van de uitkering indien het besluit tot het opleggen van de maatregel samenvalt met het besluit tot toekenning van uitkering. Daarbij wordt uitgegaan van de op dat tijdstip voor die belanghebbende geldende bijstandsnorm.
5. Een opgelegde maatregel die niet of niet geheel kan worden uitgevoerd omdat de uitkering van belanghebbende is beëindigd of ingetrokken, herleeft indien de belanghebbende binnen een jaar, te rekenen vanaf de datum met ingang van welke de uitkering is beëindigd of ingetrokken, opnieuw een aanvraag indient om toekenning van een uitkering. Bij hervatting van de uitkering binnen de in dit artikellid genoemde periode besluit het college of de (restant)maatregel alsnog wordt geëffectueerd. Van een (gedeeltelijk) afzien wordt mededeling gedaan onder vermelding van de reden.

Hoofdstuk 2. Niet nakomen van de geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 8. Duur maatregel bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Als een belanghebbende een verplichting als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Pw niet of onvoldoende nakomt, bedraagt de maatregel 100% van de bijstandsnorm gedurende:

a. één maand bij gedragingen als bedoeld in artikel 18, vierde lid, onderdelen b tot en met h, van de Pw;
a. twee maanden bij gedragingen als bedoeld in artikel 18, vierde lid, onderdeel a, van de Pw.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de niet geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 9. Gedragingen artikel 9 en artikel 9a Pw

Gedragingen van een belanghebbende waardoor een verplichting met betrekking tot de arbeidsinschakeling op grond van artikel 9 of artikel 9a van de Pw niet of onvoldoende wordt nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:
1.eerste categorie:
het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, of het niet tijdig laten verlengen van die registratie;

2. tweede categorie:
   a. het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de Pw door belanghebbenden tot 27 jaar;
   b. het onvoldoende nakomen van de verplichtingen zoals bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Pw, voor zover het gaat om een belanghebbende jonger dan 27 jaar, gedurende vier weken na de melding zoals bedoeld in artikel 43, vierde en vijfde lid, van de Pw, voor zover deze verplichtingen niet worden genoemd in artikel 18, vierde lid, van de Pw;
   c. de alleenstaande ouder die uit houding en gedrag ondubbelzinnig laat blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Pw niet te willen nakomen, als gevolg waarvan de op grond van artikel 9a, eerste lid, van de Pw verleende ontheffing van de arbeidsplicht is ingetrokken;
   d. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Pw.

3. derde categorie:

het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in de gemeente van inwoning, voor zover dit niet voortvloeit uit een gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Pw.

Artikel 10. Gedragingen IOAW en IOAZ

Gedragingen van een belanghebbende waardoor een verplichting op grond van de artikelen 20, 37 of 38 van de IOAW of IOAZ niet of onvoldoende wordt nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:
1.eerste categorie:
het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, of het niet tijdig laten verlengen van die registratie;

2. tweede categorie:
   a. de alleenstaande ouder die uit houding en gedrag ondubbelzinnig laat blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAW of IOAZ niet te willen nakomen, als gevolg waarvan de op grond van artikel 38, eerste lid, van de IOAW of IOAZ verleende ontheffing van de arbeidsplicht is ingetrokken;
   b. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de IOAW, of IOAZ.

3. derde categorie:
   a. het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAW en IOAZ;
   b. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, waaronder begrepen het niet daartoe verschijnen op een aangegeven tijd en plaats zonder bericht van verhindering. Onder een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling wordt ook verstaan een onderzoek naar de mogelijkheden tot

verkrijging van gesubsidieerd werk of sociale activering als (eerste) opstap naar arbeidsinschakeling;
c. gedragingen die de inschakeling in de arbeid belemmeren;
d. het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen.

4. vierde categorie:
   a. beëindiging van een dienstbetrekking waaraan een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 678 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en belanghebbende ter zake een verwijt kan worden gemaakt;
   b. beëindiging van de dienstbetrekking door of op verzoek van belanghebbende zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd;
   c. het door eigen toedoen niet verkrijgen of niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder begrepen gesubsidieerde arbeid.

Artikel 11. Hoogte en duur van een maatregel
De maatregel, bij gedragingen als bedoeld in de artikelen 9 en 10, wordt vastgesteld op:
a. € 100,00 bij gedragingen van de eerste categorie;
b. € 200,00 bij gedragingen van de tweede categorie;
c. 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand bij gedragingen van de derde categorie.
d. 100% van de bijstandsnorm gedurende twee maanden bij gedragingen van de vierde categorie.

Hoofdstuk 4 Niet nakomen van overige verplichtingen

Artikel 12. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid
1. Een maatregel wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan zoals bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de Pw, anders dan het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, wordt afgestemd op het benadelingsbedrag.
2. De maatregel wordt vastgesteld op:
   a. € 100,00 bij een benadelingsbedrag tot € 1000,00;
   b. € 200,00 bij een benadelingsbedrag van € 1000,00 tot € 3500,00;
   c. 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand bij een benadelingsbedrag van € 3.500 tot € 7.500;
   d. 100% van de bijstandsnorm gedurende drie maanden bij een benadelingsbedrag van € 7.500 tot € 15.000;
   e. 100% van de bijstandsnorm gedurende zes maanden bij een benadelingsbedrag van € 15.000 of hoger.

3. Indien belanghebbende geen beroep (meer) kan doen op een passende en toereikende voorliggende voorziening, omdat deze volledig wordt verrekend met een bestuurlijke boete in het kader van het bij herhaling schenden van de inlichtingenplicht wordt een maatregel opgelegd van 100 % van de bijstandsnorm gedurende drie maanden gerekend vanaf de ingangsdatum van de algemene bijstand op grond van de Wwb.

Artikel 13. Zeer ernstige misdragingen
1. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de Pw als bedoeld in artikel 9, zesde lid, van de Pw, wordt een maatregel opgelegd van 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand.
2. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de IOAW of IOAZ, als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Ioaw of Ioaz, wordt een maatregel opgelegd van 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand.

Artikel 14. Niet nakomen van nadere verplichtingen
Indien aan belanghebbende een of meerdere verplichtingen als bedoeld in artikel 55 van de Pw zijn opgelegd en deze niet of in onvoldoende mate worden nagekomen, wordt een maatregel opgelegd van € 200,00, tenzij wordt besloten de kosten van bijstand terug te vorderen.

Hoofdstuk 5 Samenloop en recidive

Artikel 15. Samenloop van gedragingen
Als een belanghebbende zich gelijktijdig schuldig maakt aan een of meer gedragingen die het niet nakomen van meerdere verplichtingen als genoemd in artikel 2, eerste lid, van deze verordening inhouden, wordt voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste maatregel is gesteld.

Artikel 16. Recidive verplichtingen op grond van artikel 18, vierde lid, van de Pw

1. Als een belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd vanwege een gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Pw, opnieuw schuldig maakt aan eenzelfde verwijtbare gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Pw, wordt de duur van de oorspronkelijke maatregel als bedoeld in artikel 8 van deze verordening verdubbeld met een maximum van ten hoogste drie maanden.
2. Indien een maatregel wegens dringende redenen niet is opgelegd, wordt zo’n besluit voor de toepassing van recidive gelijkgesteld met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd.

Artikel 17. Recidive en herhaalde recidive verplichtingen op grond van hoofdstuk 3 en 4 van deze verordening

1. Indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij met toepassing van hoofdstuk 3 van deze verordening een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging van dezelfde of hogere categorie als bedoeld in hoofdstuk 3 van deze verordening, wordt de maatregel, die op grond van hoofdstuk 3 van deze verordening moet worden opgelegd voor de nieuwe verwijtbare gedraging verdubbeld.
2. Indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij met toepassing van artikel 12 van deze verordening een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan dezelfde gedraging, wordt de maatregel, die op grond van artikel 12 van deze verordening moet worden opgelegd voor de nieuwe verwijtbare gedraging verdubbeld.
3. Indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij met toepassing van artikel 13 van deze verordening een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan dezelfde gedraging, wordt de maatregel, die op grond van artikel 13 van deze verordening moet worden opgelegd voor de nieuwe verwijtbare gedraging verdubbeld.
4. Indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij met toepassing van artikel 14 van deze verordening een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan dezelfde gedraging, wordt de maatregel, die op grond van artikel 14 van deze verordening moet worden opgelegd voor de nieuwe verwijtbare gedraging verdubbeld.
5. Indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij met toepassing van een van de voorgaande vier leden van dit artikel een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een volgende verwijtbare gedraging, wordt de maatregel afgestemd op de ernst van de gedraging en de omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert.
6. Met een gedraging als bedoeld in de voorafgaande leden van dit artikel wordt gelijkge-steld eenzelfde gedraging die heeft geleid tot een besluit tot opleggen van een maatregel op grond van de vóór 1 januari 2015 met betrekking tot maatregelen en/of verlagingen geldende verordening.

Hoofdstuk 6 Blijvende of tijdelijke weigering IOAW/IOAZ

Artikel 18. Samenloop bij weigeren uitkering IOAW/IOAZ

Als het college de uitkering op grond van artikel 20, eerste lid, van de IOAW of artikel 20, tweede lid, van de IOAZ blijvend of tijdelijk weigert en de gedraging die tot deze weigering heeft geleid tevens op grond van deze verordening tot een maatregel zou kunnen leiden, blijft een maatregel ter zake van die gedraging achterwege.

Hoofdstuk 7 Bijzondere bijstand

Artikel 19. Bijzondere bijstand

1. Het college kan de aanvraag om bijzondere bijstand als bedoeld in artikel 35 van de Pw afwijzen indien belanghebbende binnen twaalf maanden voorafgaand aan de datum van aanvraag:
   a. verwijtbaar gedrag heeft betoond als bedoeld in artikel 18 lid 4 onder a van de Pw, of;
   b. een verzoek indient als gevolg van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan:
      i. door een onverantwoorde besteding van middelen of;
      ii. indien sprake is van het bewust lopen van risico’s.

1. Het bepaalde in het eerste lid is slechts van toepassing indien belanghebbende een aanvraag bijzondere bijstand voor verhuis- en/of inrichtingskosten of maatschappelijke participatie indient.
2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan het college in bijzondere individuele omstandigheden besluiten om bijzondere bijstand in de vorm van leenbijstand toe te kennen voor de hoogst noodzakelijke kosten.

Hoofdstuk 8 Regels bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet

Artikel 20. Handhavingsbeleid

1. Het college voert een actief handhavingsbeleid. De vier pijlers van dit beleid zijn:
   a. fraudepreventie;
   a. controle;
   b. het opleggen van een maatregel;
   c. informatieverstrekking door andere (overheids)instellingen.

1. Het college informeert belanghebbende:
   a. over de rechten en plichten die aan het ontvangen van een uitkering, waaronder begrepen bijzondere bijstand, of een re-integratievoorziening zijn verbonden;
   b. over de consequenties van misbruik en oneigenlijk gebruik.

1. Ter controle van het recht op een uitkering, waaronder begrepen bijzondere bijstand, wordt onder meer gebruik gemaakt van bestandsvergelijkingen met actuele gegevens en van de samenloopsignalen die daaruit voortkomen.

Artikel 21. Controle

1. Het college doet onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitkering, waaronder begrepen bijzondere bijstand, en kan daarbij gebruik maken van huisbezoeken, risicoprofielen en bestandsvergelijkingen en de samenloopsignalen die daaruit voortkomen. Het college onderzoekt daarnaast overige signalen en tips die relevant zijn voor het recht op en de hoogte van de uitkering, waaronder begrepen bijzondere bijstand.
2. Het college doet onderzoek naar de reden van de beëindiging van de uitkering, waaronder begrepen bijzondere bijstand, en neemt op basis daarvan besluiten met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitkering, waaronder begrepen bijzondere bijstand, en de wederzijds tussen het college en de belanghebbende resterende verplichtingen en de afhandeling daarvan.
3. De onderzoeken bedoeld in het eerste en tweede lid kunnen ook uitgevoerd worden met betrekking tot het gebruik van een re-integratievoorziening.

Artikel 22. Terugvordering, invordering, kwijtschelding en verhaal

1. Het college draagt zorg voor de terugvordering, de invordering, de kwijtschelding en het verhaal van de kosten van de uitkering, waaronder begrepen bijzondere bijstand.
2. Het college geeft in beleidsregels invulling aan het eerste lid.

Hoofdstuk 9 Verrekening van boete bij recidive

Artikel 23. Verrekening zonder inachtneming van de beslagvrije voet

Het college verrekent het openstaande boetebedrag met de algemene bijstand gedurende de eerste drie maanden na dagtekening van het besluit tot oplegging van de recidiveboete zonder inachtneming van de beslagvrije voet.

Artikel 24. Verrekening als is aangetoond dat het saldo van alle bankrekeningen minder is dan drie maal de toepasselijke bijstandsnorm.

In afwijking van het bepaalde in artikel 23 van deze verordening kan het college, op schriftelijk verzoek van de belanghebbende, besluiten de recidiveboete te verrekenen met inachtneming van de beslagvrije voet. Bij het schriftelijk verzoek dient de belanghebbende met bewijsstukken aan te tonen dat het saldo van alle bankrekeningen van belanghebbende op de eerste dag van de maand waarin het boetebesluit is bekendgemaakt, minder bedraagt dan drie maal de toepasselijke bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de Pw. Indien dit verzoek wordt toegekend wordt de verrekening daarop aangepast gedurende een periode van drie maanden.

Artikel 25. Verrekening bij huisuitzetting of dringende redenen

In afwijking van het bepaalde in artikel 23 van deze verordening kan het college, op schriftelijk verzoek van de belanghebbende, besluiten de recidiveboete te verrekenen met inachtneming van de beslagvrije voet. Bij het schriftelijk verzoek dient de belanghebbende:

a. aannemelijk te maken dat verrekening op de wijze, bedoeld in artikel 23, zou leiden tot huisuitzetting van belanghebbende en diens gezin; of
b. aannemelijk te maken dat anderszins sprake is van dringende redenen.

Indien dit verzoek wordt toegekend wordt de verrekening daarop aangepast gedurende een periode van drie maanden.

Artikel 26. Eerder opgelegde bestuurlijke boetes.
De artikelen 23, 24 en 25 zijn van overeenkomstige toepassing op de verrekening van de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 18a, eerste lid, van de Pw, indien en voor zover deze boete nog niet is betaald op het moment van verrekening van de recidiveboete.

Hoofdstuk 10 Slotbepalingen

Artikel 27. Inwerkingtreding en intrekken oude verordening
1 . Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2015 en is uitsluitend van toepassing op gedragingen die plaatsvinden vanaf 1 januari 2015;
1.De Maatregelen- en handhavingsverordening Inkomensvoorzieningen 2013 gemeente Moerdijk wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2015 maar blijft van toepassing op gedragingen die hebben plaatsgevonden vóór 1 januari 2015.

Artikel 28. Citeertitel
Deze verordening wordt aangehaald als: Maatregelen- en handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Moerdijk.
Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 18 december 2014
De raad voornoemd.
De griffier, De voorzitter,
H.D. Tiekstra J.P.M. Klijs

Toelichting Maatregelen- en handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Moerdijk.

Algemene toelichting:
Rechten en plichten in de Participatiewet
De gemeente heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van bijstandsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een bijstandsgerechtigde moet het gemeentelijk beleid vastgelegd worden in een verordening. Rechten en plichten zijn echter twee kanten van één medaille. Het recht op algemene bijstand is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering.
Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet spreekt over het afstemmen van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor bijstandsgerechtigden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van bijstandsgerechtigden. Artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet legt een directe koppeling tussen de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden: het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de bijstandsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen. De inspanningen die van de bijstandsgerechtigde naar vermogen kunnen worden verwacht, spelen ook een rol.
Wanneer het college tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Dat verlagen heet het opleggen van een "maatregel". Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van het opleggen van een maatregel. Het college moet niettemin bij de vaststelling van de maatregel rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het college kan dan ook van een maatregel afzien als het college daartoe dringende reden aanwezig acht.
In de Memorie van Toelichting bij de Participatiewet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 801, nr. 3, p. 27) stelt de regering, dat de regering streeft naar economische en financiële onafhankelijkheid van zoveel mogelijk mensen. Dat zo veel mogelijk mensen die nu een uitkering hebben aan het werk gaan, is ook noodzakelijk voor het draagvlak en de betaalbaarheid van onze sociale voorzieningen, nu en in de toekomst. Degenen die uit solidariteit de kosten van die voorzieningen dragen, moeten er op kunnen rekenen dat een uitkering alleen verstrekt wordt in die gevallen waarin dat echt nodig is. Verplichtingen, naleving en handhaving zijn drie pijlers onder het socialezekerheidsstelsel die nodig zijn voor de houdbaarheid en voor het behoud van de solidariteit van de mensen die voor het stelsel betalen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 801,nr. 3, p. 31).
Voorts stelt de regering vast dat er bij de naleving en de handhaving van de arbeidsverplichtingen punten zijn die voor verbetering vatbaar zijn (33 801, nr. 3, p. 31). Klantmanagers hebben in de uitvoering

een (te) grote beoordelingsvrijheid; zij leggen naar eigen inzicht wel of geen maatregel op. Dat leidt tot ongerechtvaardigde rechtsverschillen, zowel binnen een gemeente als tussen gemeenten onderling. Het onderzoek van de Inspectie SZW «Iedereen aan de slag» (december 2011) constateert daarnaast dat gemeenten onvoldoende dwang en drang uitoefenen, opdat mensen met een uitkering actief op zoek gaan naar werk.
Gelet op het voorgaande, komt de regering met een uniformering van diverse arbeidsverplichtingen. In het aanvankelijke wetsvoorstel gold voor schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, dat zowel de duur als de hoogte van de maatregel bij het niet nakomen van deze verplichtingen, wettelijk was geregeld, en wel 100% gedurende drie maanden. In de loop van de parlementaire behandeling (zie de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 3 februari 2013 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33801, nr. 23, p. 3 en 4) is dit zodanig gewijzigd, dat voor schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting als bedoeld in artikel 18, vierde lid, Pw geldt dat in beginsel een maatregel moet worden opgelegd van honderd procent gedurende één tot drie maanden, en de gemeenteraad in de verordening de duur van de maatregel moet vastleggen (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet).
Wel kan van het opleggen van een maatregel worden afgezien in de bij de wet geregelde gevallen, zoals het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid. Indien wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid is afgezien van het opleggen van een maatregel, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van bepalingen ten aanzien van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet of vanwege dringende redenen afgezien van het opleggen van een maatregel, dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.
Het college beoordeelt uiterlijk drie maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien (artikel 18, derde lid, van de Participatiewet). Bij een dergelijke herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen, waarbij alle feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Het heeft slechts als doel vast te stellen of belanghebbende tussentijds (binnen de periode waarover de maatregel zich uitstrekt) blijk heeft gegeven van een zodanige gedragsverandering of dat sprake is van een zodanige wijziging van omstandigheden, dat aanleiding bestaat de eerder opgelegde maatregel in zwaarte of duur bij te stellen. Artikel 18, derde lid, van de Participatiewet is naar oordeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet van toepassing als sprake is van schending van een van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen (artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet). Ten aanzien van geüniformeerde arbeidsverplichtingen is artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet van toepassing. Verschil tussen artikel 18, derde lid, en artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet is dat artikel 18, elfde lid, pas wordt toegepast als belanghebbende daarom vraagt.
Een maatregel krachtens de maatregelenverordening is een punitieve sanctie voor zover de maatregel wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen. Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze maatregel en de strafvervolging kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Bijvoorbeeld: belanghebbende beledigt opzettelijk een ambtenaar. Strafrechtelijk bezien kan een geldboete worden opgelegd of een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden. Daarnaast is sprake van zich zeer ernstig misdragen zoals bedoeld in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet op grond waarvan een maatregel kan worden opgelegd.
In andere gevallen waarin een maatregel wordt opgelegd krachtens de maatregelenverordening is sprake van een reparatoire sanctie (bijvoorbeeld bij schending van een arbeidsverplichting). Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd.
De maatregel en de strafvervolging kunnen naast elkaar bestaan omdat het hier gaat om een reparatoire maatregel en een punitieve sanctie.

Afstemmen in de IOAW en de IOAZ

Het college heeft de mogelijkheid een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW) of Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ) te verlagen of te weigeren als een belanghebbende de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt (artikel 20, 37 en 38 van de IOAW en artikel van de 20, 37 en 38 van de IOAZ). Het gemeentelijk beleid moet vastgelegd worden in een verordening (artikel van de 35 IOAW en artikel 35 van de IOAZ).

Verschillen tussen Pw enerzijds en Ioaw en Ioaz anderzijds

Artikel 20, eerste en tweede lid, van de IOAZ en IOAZ noemt de volgende verplichtingen:
“1. Het college kan de uitkering blijvend of tijdelijk weigeren naar de mate waarin de belanghebbende inkomen als bedoeld in of op grond van artikel 8 zou hebben kunnen verwerven, indien:

a. aan de beëindiging van zijn dienstbetrekking een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 678 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de belanghebbende ter zake een verwijt kan worden gemaakt;

b. de dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van de belanghebbende zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd;
c. de belanghebbende nalaat algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden; of
d. de belanghebbende door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgt.
2. Het college verlaagt de uitkering overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 35, eerste lid, onderdeel b, ter zake van het niet of onvoldoende nakomen door de belanghebbende die voor de zelfstandige voorziening in het bestaan is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking, van een verplichting als bedoeld in artikel 13, tweede en vierde lid, of een op grond van hoofdstuk III aan de uitkering verbonden verplichting, anders dan de verplichting, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdelen a en c, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen."

Artikel 37 van de IOAW en IOAZ noemt de volgende verplichtingen:
"1. De belanghebbende die voor de zelfstandige voorziening in het bestaan is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking is vanaf de dag van melding, bedoeld in artikel 16a, tweede lid, verplicht:
a. naar vermogen te trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
b. ervoor te zorgen dat hij als werkzoekende geregistreerd is bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en geregistreerd blijft, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
c. algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden;
d. na te laten hetgeen inschakeling in de arbeid belemmert;
e. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
f. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt."

De Ioaw en Ioaz kennen dus de volgende maatregelwaardige gedragingen die de Pw niet kent, of in andere vorm, namelijk in de vorm van geüniformeerde arbeidsverplichtingen:
1 aan de beëindiging van zijn dienstbetrekking ligt een dringende reden ten grondslag in de zin van artikel 678 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de belanghebbende kan ter zake een verwijt worden gemaakt;
2 de dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van de belanghebbende zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd;
3 naar vermogen te trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
4 na te laten hetgeen inschakeling in de arbeid belemmert;
5 de belanghebbende door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgt.
Daarnaast kennen de Ioaw en Ioaz de volgende maatregelwaardige gedragingen die de Pw ook kent:
1 ervoor te zorgen dat hij als werkzoekende geregistreerd is bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en geregistreerd blijft, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
2 algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden;
3 gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onder- zoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
4 naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werk- zaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.
5 de belanghebbende nalaat algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden; of
6 het zich jegens het college zeer ernstig misdragen.
Er zijn voor wat betreft het <u>niet naar vermogen verkrijgen</u> van algemeen geaccepteerde arbeid, het <u>door eigen toedoen niet verkrijgen</u> van algemeen geaccepteerde arbeid en het <u>niet naar vermogen trachten te verkrijgen</u> van algemeen geaccepteerde arbeid duidelijke verschillen tussen de Pw enerzijds en de Ioaw en Ioaz anderzijds. Zo kent de Pw niet de gedraging het naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, en ook niet de gedraging het door eigen toedoen niet verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, maar wel het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. De IOAW en IOAZ daarentegen kennen wél de gedraging om niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en ook de gedraging om door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, maar niet de gedraging het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid.
In deze verordening is beoogd om de gevolgen van een bepaalde gedraging die aanleiding geeft voor een maatregel op grond van de Pw, zoveel mogelijk gelijk te stellen aan de gevolgen van diezelfde gedraging voor de IOAW en IOAZ. Duidelijk moge zijn dat waar de Pw een bepaalde gedraging niet

kent en de IOAW en IOAZ die gedraging wel kennen, of andersom, van deze beoogde gelijkstelling geen sprake kan zijn.

Niet verlenen van medewerking

In artikel 17, tweede lid, van de Pw is bepaald dat de belanghebbende het college desgevraagd de medewerking moet verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet, waaronder in ieder geval wordt verstaan het verlenen van medewerking aan een oproep om op een bepaalde plaats en tijd te verschijnen in verband met zijn arbeidsinschakeling. Als de belanghebbende de gevraagde medewerking niet verleent, kan het college volgens het bepaalde in artikel 54 van de Pw eerst het recht op bijstand opschorten (en belanghebbende uitnodigen het verzuim te herstellen) en daarna het besluit tot toekenning van bijstand intrekken met ingang van de eerste dag waarover het recht op bijstand is opgeschort.

Gelet op het bovenstaande rijst de vraag wat nu de aangewezen juridische procedure is als de belanghebbende niet komt op een oproep om op een bepaalde tijd en plaats te verschijnen in verband met zijn arbeidsinschakeling. Anders gezegd, of een maatregel moet worden opgelegd, of de juridische procedure van opschorting en intrekking als hiervoor genoemd moet worden gevolgd. In deze verordening wordt ervan uitgegaan dat voor de toepassing van de Participatiewet moet worden aangenomen dat een maatregel moet worden opgelegd, en dat de juridische procedure van opschorting en intrekking niet kan en ook niet mag worden gevolgd, dit op grond van de volgende motivering.

Artikel 18, vierde lid, aanhef en onder h van de Pw luidt als volgt:'

"Het college verlaagt in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid terzake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

h. het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan een onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling."

De woorden "verlaagt in ieder geval" wijzen op een nadrukkelijke verplichting voor het college. Hier is duidelijk geen sprake van een (discretionaire) bevoegdheid. Voorts kan het niet komen op een oproep om op een bepaalde tijd en plaats te verschijnen in verband met de arbeidsinschakeling niet los worden gezien van het meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Immers, wanneer een belanghebbende wordt opgeroepen voor een gesprek op een bepaalde plaats en tijd in verband met de arbeidsinschakeling, zal inzet van dat gesprek altijd zijn de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling te bezien en/of te onderzoeken.

Voor de Pw is het niet komen op een oproep om op een bepaalde tijd en plaats te verschijnen in verband met de arbeidsinschakeling dan ook een geüniformeerde arbeidsverplichting, die is neergelegd in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder h. van de Pw. Dat betekent dat het college in dat geval verplicht is een maatregel op te leggen van 100% van de bijstandsnorm, waarbij de duur van de maatregel in artikel 8 van deze verordening is bepaald op 1 maand. Bovendien betekent dat dat bij het niet komen op een oproep om op een bepaalde tijd en plaats te verschijnen in verband met de arbeidsinschakeling de juridische procedure van opschorting en intrekking niet kan en ook niet mag worden gevolgd.

Hierbij is mede van belang dat in het geval dat wél de juridische procedure van opschorting en intrekking zou moeten worden gevolgd (en niet de juridische procedure van opleggen van een maatregel), de mogelijkheid bestaat dat de belanghebbende kort na ontvangst van het intrekkingsbesluit een nieuwe aanvraag om toekenning van algemene bijstand indient. Als de belanghebbende dan aan de gestelde voorwaarden voldoet heeft belanghebbende recht op een ongesanctioneerde uitkering, dat wil zeggen een uitkering waarbij geen maatregel wordt toegepast. Dat wordt niet gewenst geacht.

Voor de IOAW en IOAZ is in de verordening een regeling opgenomen die vergelijkbaar is met het bepaalde in artikel 18, vierde lid, onder h, van de Pw. De IOAW en de IOAZ kennen namelijk geen geüniformeerde verplichtingen.

Schenden van de inlichtingenplicht

De bestuurlijke boete is per 1 januari 2013 opnieuw ingevoerd in de Wet werk en bijstand (hierna: WWB) (thans: Participatiewet), IOAW en IOAZ. Deze moet worden opgelegd bij een schending van de inlichtingenplicht en komt in de plaats van het opleggen van een maatregel.

Handhaving

Met hoofdstuk 8 wordt invulling gegeven aan de in artikel 8b van de Participatiewet en artikel 35, eerste lid, onderdeel c, van de Ioaw en Ioaz gegeven opdracht om bij verordening regels te stellen met betrekking tot het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van die drie wetten. Het behoort tot de gemeentelijke beleidsvrijheid om daarin eigen beleidskeuzes te maken.

In deze verordening worden in feite twee verordeningen samengevoegd: de Maatregelenverordening en de Handhavingsverordening. Daarnaast wordt de verordening, naar aanleiding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, uitgebreid met een aantal artikelen dat ziet op de invulling van de bevoegdheid omtrent het verrekenen van de uitkering met de bestuurlijke recidiveboete bij fraude.

Geen nadere regels door college

Er is bewust voor gekozen om geen bepaling op te nemen, die inhoudt dat het college bevoegd is om nadere regels te stellen met betrekking tot de uitvoering van deze verordening. De reden daarvoor is de volgende.
De gemeenteraad moet in een verordening regels stellen met betrekking tot de verlaging van bijstand, zo zegt artikel 8 van de Pw. Daaronder valt ook het vaststellen van de hoogte en/of duur van de maatregel. De vraag rijst vervolgens of het college wel iets mag doen wat afwijkt van de verordening. Anders gezegd rijst de vraag of de aard van de verordenende bevoegdheid zich ertegen verzet dat het college nadere regels stelt.
De Centrale Raad van Beroep heeft zich over dit onderwerp uitgesproken in de uitspraak ECLI:NL:CRVB:2008:BD6943. In Rechtsoverweging 3:14 overweegt de Raad als volgt:
"3.14. Met de rechtbank en anders dan appellant is de Raad van oordeel dat uit de tekst van artikel 8 van de WWB en de toelichting op dat artikel kan worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is geweest, de gemeenteraad een exclusieve bevoegdheid toe te kennen voor het vaststellen van regels met betrekking tot het verlagen van de bijstand wegens niet nakoming van de daaraan verbonden verplichtingen."
De Raad oordeelde vervolgens dat door het college vastgestelde regels omtrent de hoogte van de maatregel onverbindend waren. Ook de Rechtbank Arnhem heeft zo geoordeeld in Rechtbank Arnhem 06-09-2011, nr. 11/791, ECLI:NL:RBARN:2011:BT1838. Zo ook CRvB 25-02-2014, nrs. 12/2758 WWB e.a., ECLI:NL::CRVB:2014:608 en CRvB 15-04-2014, nrs. 12/5707 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2014:1252.

Geen hardheidsclausule

In deze verordening is er bewust voor gekozen om geen hardheidsclausule op te nemen op grond van de volgende motivering. In de eerste plaats is de regering van oordeel dat de huidige uitvoeringspraktijk met betrekking tot naleving van verplichtingen verbetering behoeft. De regering komt mede tot die conclusie op grond van Het onderzoek van de Inspectie SZW «Iedereen aan de slag» (december 2011), dat constateert dat gemeenten onvoldoende dwang en drang uitoefenen, opdat mensen met een uitkering actief op zoek gaan naar werk (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 801, nr. 3, p. 32). Ten behoeve van die door de regering noodzakelijk geachte verbetering van de uitvoeringspraktijk wil de regering een robuust maatregelenstelsel. Op schending van een geüniformeerde verplichting ten behoeve van de arbeidsinschakeling was in het aanvankelijke wetsvoorstel zelfs een standaardmaatregel van 100% gedurende drie maanden gesteld.
Bij het door de regering voorgestane robuuste maatregelenstelsel past niet dat in deze verordening een hardheidsclausule wordt opgenomen.
In de tweede plaats is het ook niet nodig om een hardheidsclausule in deze verordening op te nemen. In verordeningen wordt alleen een hardheidsclausule opgenomen als er aanleiding is om te verwachten dat de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen. Dat laatste is ten aanzien van het opleggen van maatregelen niet te verwachten. Het college is namelijk op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (bijvoorbeeld het beginsel van een evenredige belangenafweging en het zorgvuldigheidsbeginsel) gehouden om in individuele gevallen een zorgvuldige belangenafweging te maken.
Bovendien biedt de wet zelf voldoende mogelijkheden om in individuele gevallen af te zien van het opleggen van een maatregel of een maatregel te matigen, en wel de volgende:

- bij een aantal verplichtingen is de term “naar vermogen” aan de orde. Bijvoorbeeld het “naar vermogen” verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, Pw). Het is dan aan het college om te beoordelen waartoe diens vermogen – de krachten en bekwaamheden – de bijstandsgerechtigde in staat stelt en of hij dat vermogen benut heeft ter voldoening aan de desbetreffende verplichting.
- op grond van het bepaalde in artikel 18, eerste lid, van de Pw is het college verplicht om de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.
- op grond van het bepaalde in artikel 18, negende lid, van de Pw en artikel 20, derde lid, van de IOAW en IOAZ is het college verplicht om af te zien van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.
- op grond van het bepaalde in artikel 18, tiende lid, van de Pw is het college verplicht om een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar het oordeel van het college dringende redenen daartoe noodzaken.

En specifiek voor een maatregel die is opgelegd wegens schending van een geüniformeerde verplichting met betrekking tot de arbeidsinschakeling heeft de Pw een “inkeerregeling”. Op grond van het bepaalde in artikel 18, elfde lid, van de Pw kan het college namelijk een maatregel, die is opgelegd wegens schending van een geüniformeerde verplichting met betrekking tot de arbeidsinschakeling, op verzoek van de belanghebbende herzien, zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de geüniformeerde verplichting met betrekking tot de arbeidsinschakeling nakomt.

In zijn algemeenheid wordt een hardheidsclausule ook meer opgenomen in verordeningen en beleidsregels waarin het gaat om de beoordeling van aanspraken op een voorziening of uitkering, waarvan hier in het geheel geen sprake is, omdat het in deze verordening gaat om het opleggen van een maatregel, een (straf)korting op de uitkering.
Tenslotte is het niet verplicht om een hardheidsclausule in deze verordening op te nemen.

Geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot verrekenen van de maatregel

Het college heeft de mogelijkheid bij het opleggen van een maatregel wegens schending van een uniforme arbeidsverplichting, de maatregel te verrekenen, waarmee in feite verdelen over maximaal drie maanden is bedoeld. Dit over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste over de twee volgende maanden.
Over de eerste maand moet minimaal een derde van het bedrag van de maatregel worden verrekend (artikel 18, vijfde lid, tweede volzin, van de Participatiewet). Het gaat hier om een facultatieve bepaling. In deze verordening is ervoor gekozen, om geen gebruik te maken van deze bevoegdheid, op grond van dezelfde redenen die ten grondslag liggen aan het niet opnemen van een hardheidsclausule in deze verordening. In verband daarmee wordt het niet zinvol geacht om gebruik te maken van de hier bedoelde mogelijkheid tot verdelen van een maatregel over ten hoogste drie maanden.

Artikelsgewijze toelichting:

Artikel 1. Begrippen

Er is voor gekozen om begrippen die al zijn omschreven in de Pw, de IOAW, de IOAZ, de Awb en de Gemeentewet niet afzonderlijk te definiëren in deze verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de betreffende wetten ook de verordening moet worden gewijzigd.
In het tweede lid, onder f., is het begrip benadelingsbedrag omschreven voor de toepassing van artikel 12 van deze verordening (tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan). Het benadelingsbedrag is hier omschreven als “de netto bijstand waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt of is gedaan als gevolg van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan”. In aansluiting op de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is hier gekozen voor een netto bedrag. Ook in de voornoemde wet is namelijk het begrip “benadelingsbedrag” omschreven, zij het in een ander kader, te weten de verplichte oplegging van de boete, en in de Memorie van toelichting bij die wet is vermeld dat het begrip benadelingsbedrag een netto bedrag is. Daarbij wordt hier aangesloten.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

Artikel 2, algemeen

In deze verordening is niet (meer) opgenomen, dat een maatregel kan worden gematigd wegens verminderde verwijtbaarheid op grond van de volgende motivering. Dit is in de Participatiewet niet meer mogelijk. Alleen als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van het opleggen van een maatregel (artikel 18, negende lid). Blijkens de parlementaire geschiedenis van totstandkoming is matigen van een maatregel bij verminderde verwijtbaarheid niet meer mogelijk. In TK 2013-2014, 33 801, nr. 19, is op pagina 73 het volgende vermeld:
" In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA- fractie of het college van het opleggen van een maatregel kan afzien in geval sprake is van verminderde verwijtbaarheid, deelt de regering het volgende mee. De regering ziet geen aanleiding om rekening te houden met een verminderde verwijtbaarheid. Ook het huidige artikel 18 van de WWB kent deze mogelijkheid niet. Iets is verwijtbaar en dus een reden voor een maatregel, of het is niet verwijtbaar en dan is er geen reden voor een maatregel."
De reden om niet (meer) op te nemen dat wordt afgezien van het opleggen van een maatregel indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, is het streven om in de verordening niet te herhalen wat al in de wet is geregeld.
En in de wet (artikel 18, negende lid, Pw) is al vermeld dat wordt afgezien van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. En in artikel 18, tiende lid, van de Pw is bepaald dat het college een opgelegde of op te leggen maatregel moet afstemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.

Eerste lid

In het eerste lid wordt gesproken over de uit de wet, waarmee zijn bedoeld de Pw, IOAW en IOAZ voortvloeiende verplichtingen. In de Pw worden de geüniformeerde arbeidsverplichtingen geïntroduceerd. Bij niet nakomen van die verplichtingen regelt de wet wél de hoogte van de maatregel (100% van de bijstandsnorm) maar niet de duur van de maatregel. Omdat in artikel 8 van deze verordening de duur van de maatregel bij niet nakoming van een geüniformeerde arbeidsverplichting wordt geregeld, hoeven de geüniformeerde arbeidsverplichtingen in de tekst van dit artikel niet te worden uitgezonderd.
Met de “uit de wet voortvloeiende verplichtingen” worden dus bedoeld:

1. Het betonen van voldoende besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (artikel 18, tweede lid, van de Wwb).
2. De plicht tot arbeidsinschakeling (artikel 9 van de Wwb). Deze plicht bestaat uit drie soorten verplichtingen:

- de arbeidsplicht, dat wil zeggen de plicht om naar vermogen algemeen geaccep-teerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden; en
- de re-integratieplicht, dat wil zeggen de plicht om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling, alsmede de plicht om mee te werken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Specifiek voor personen jonger dan 27 jaar bestaat de re-integratieplicht ook uit het mee opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak; en
- de tegenprestatie naar vermogen: dat wil zeggen de plicht om naar vermogen opge-dragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten, naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringen op de arbeidsmarkt.

3. De medewerkingsplicht. Dit is de plicht van uitkeringsgerechtigden om desgevraagd het college de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wet.
4. Het zich niet ernstig misdragen jegens het college.

Met de toevoeging van de zinsnede “dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de Pw” wordt duidelijker tot uitdrukking gebracht dat “tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan” niet kan leiden tot verlaging of weigering van een IOAW- of IOAZ-uitkering. De IOAW en IOAZ kennen namelijk geen “tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan”.
De toevoeging: “met inbegrip van de verplichtingen die in de beschikking tot toekenning of voortzetting van de bijstand zijn opgenomen” is opgenomen op grond van de volgende motivering. Met toepassing van artikel 55 van de Pw kunnen bij beschikking nadere verplichtingen worden opgelegd. Die verplichtingen vloeien dan niet voort uit de wet (en zijn dus geen “uit de wet voortvloeiende verplichtingen”) maar vloeien voort uit de beschikking, waarbij die bijzondere verplichtingen zijn opgelegd.

Tweede lid

In dit lid wordt de inlichtingenplicht uitgezonderd van deze verordening. De reden hiervoor is dat hiervoor een in de afzonderlijke wetten vastgelegd boetesysteem van toepassing is.

Artikel 3. Het besluit tot opleggen van een maatregel

Het opleggen van een maatregel op grond van deze verordening vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan een belanghebbende bezwaar en beroep indienen.
In artikel 3 van deze verordening is aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan met name uit het motiveringsvereiste. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering is voorzien.
Bijzondere aandacht verdient nog de term “indien van toepassing” bij categorie b. Die term is toegevoegd omdat in het geval dat een vast bedrag is opgelegd als maatregel, daar geen duur van de maatregel aan is gekoppeld.

Artikel 4. Horen van belanghebbende

Horen van belanghebbende is niet verplicht bij het opleggen van een maatregel. Artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: “Awb”) heeft een hoorplicht als het bestuursorgaan voornemens is een belastende beschikking te nemen. Op de hoorplicht van artikel 4:8 Awb worden uitzonderingen gemaakt in artikel 4:11 en artikel 4:12. Met name is artikel 4:12, eerste lid, van de Awb van belang. Daarin is vermeld dat toepassing van artikel 4:8 van de Awb achterwege kan blijven bij een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting, indien tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt en de nadelige gevolgen na bezwaar volledig ongedaan kunnen worden gemaakt. Dat laatste is volledig van toepassing bij een besluit tot het opleggen van een maatregel. Vanwege het ingrijpende karakter van een maatregel van 100% van de bijstandsnorm is er in deze verordening voor gekozen om uitsluitend in die gevallen de belanghebbende toch te horen.
In dit artikel van de verordening zijn geen uitzonderingen opgenomen op de hoofdregel dat de belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen, indien het college voornemens is een maatregel van 100% van de bijstandsnorm op te leggen. De redenen daarvoor zijn de volgende.
In de eerste plaats zijn in artikel 4:11 van de Awb al twee uitzonderingen opgenomen, inhoudende dat het horen van belanghebbende achterwege kan worden gelaten, indien:

a de vereiste spoed zich daartegen verzet;
a de belanghebbende reeds in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.

In de tweede plaats is overbodig om de (niet in de Awb opgenomen) uitzondering op te nemen dat belanghebbende aangeeft geen gebruik te willen maken van de gelegenheid om zijn of haar zienswijze naar voren te brengen. Als een belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen, maar van belanghebbende in het geheel geen reactie wordt ontvangen, vloeit daar namelijk al uit voort dat belanghebbende geen gebruik wil maken van de hem geboden gelegenheid.

Zowel in de rapportage als in het besluit dient aandacht te worden besteed aan het feit op welke wijze belanghebbende in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken, (telefonisch, schriftelijk of uitgenodigd voor gesprek), of belanghebbende inderdaad van de geboden gelegenheid gebruik heeft gemaakt, en zo ja, op welke wijze diens zienswijze in de besluitvorming is betrokken.

Artikel 5. Berekeningsgrondslag

Eerste lid

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel plaatsvindt door verlaging van de uitkering, dat is dus de algemene bijstand of de grondslag.
Onderscheid dient te worden gemaakt tussen de vraag waarop de maatregel wordt toegepast (wát wordt er verlaagd) en hoe de maatregel is berekend (wat de hoogte van de maatregel is).
In dit artikel wordt de eerstgenoemde vraag beantwoord: de maatregel wordt toegepast op de uitkering, die wordt verlaagd. En met uitkering wordt op grond van de begripsbepalingen de algemene bijstand op grond van de Pw bedoeld en de uitkering op grond van de IOAW en IOAZ. De reden hiervoor is dat artikel 8 van de Pw spreekt van "verlagen van de bijstand". Daarmee ziet de wet op eerstgenoemde vraag. De wet kiest er nadrukkelijk niet voor om de maatregel/verlaging toe te passen op de bijstandsnorm. Voor de beantwoording van de vraag wat de hoogte van de maatregel is, zijn elders in deze verordening regels opgenomen.

Tweede lid

In artikel 5, tweede lid, onderdeel a van deze verordening is bepaald dat een maatregel ook kan plaatsvinden door verlaging van de bijzondere bijstand indien aan een belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 Pw. Personen tussen de 18 en 21 jaar ontvangen een lage jongerennorm, die op grond van artikel 12 van de Pw indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Als een maatregel uitsluitend op de algemene bijstand, te weten de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen. Daarom is in het tweede lid, onderdeel a, geregeld dat de maatregel ook kan plaatsvinden door verlaging van de bijzondere bijstand op grond van artikel 12.
Artikel 5, tweede lid, onderdeel b van deze verordening maakt het mogelijk dat het college in incidentele gevallen een maatregel oplegt over de bijzondere bijstand als bedoeld in artikel 35 van de Pw. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand.

Artikel 6. Afzien van het opleggen van een maatregel

Ontbreken van elke verwijtbaarheid

Het afzien van het opleggen van een maatregel “indien elke vorm van verwijtbaarheid” ontbreekt, is niet in de verordening opgenomen omdat dat al in de wet staat (artikel 18, negende lid, van de Pw en artikel 20, derde lid, van de IOAW en IOAZ). Aangenomen moet worden dat van het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid (zie CRvB 24-07-2001, nr. 99/1857 NABW, LJN AD4887). Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag.
Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van het opleggen van een maatregel, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet van een maatregel afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Afzien maatregel ook mogelijk bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De wet schrijft bij overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting een verlaging voor van honderd procent van de bijstand gedurende één tot drie maanden. Op grond van artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet moet het college een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel afstemmen op de omstandigheden van een belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. Dit als - volgens het college – dringende redenen daartoe noodzaken, gelet op bijzondere omstandigheden. Op grond van bijzondere omstandigheden kan het college besluiten de maatregel op een lager niveau, voor een kortere duur of op nul vast te stellen, ook bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen.

Eerste lid

Wel is in de verordening een andere reden om af te zien van het opleggen van een maatregel opgenomen, namelijk dat na de constatering van de gedraging niet voortvarend is besloten door het college. Met “niet voortvarend” wordt in dit artikellid bedoeld dat meer dan een jaar is verstreken na de constatering van de gedraging, en het college nog geen besluit heeft genomen over het al dan niet opleggen van een maatregel.
Hiermee wordt in feite geregeld dat wordt afgezien van het opleggen van een maatregel wegens verjaring. Omwille van de effectiviteit van de maatregel is het nodig dat deze niet al te lang nadat de gedraging is geconstateerd, wordt opgelegd. Dit in verband met het lik-op-stuk-beleid. Deze bepaling heeft tevens als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of het college overgaat tot het opleggen van een maatregel.

Tweede lid
In artikel 6, tweede lid, van deze verordening is geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een maatregel voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn indien voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Soms kunnen er zwaarwegende argumenten zijn om van de tenuitvoerlegging van een overigens gerechtvaardigde maatregel af te zien. Het betreft dan argumenten die met de reden van de maatregel niets van doen hebben. Deze zijn immers al bij de vaststelling van de hoogte en de duur van de maatregel meegenomen. Men kan hierbij denken aan situaties waarin sprake is van een zodanige samenloop van omstandigheden dat deze, als de maatregel wel zou worden uitgevoerd, tot gevolg hebben dat de belanghebbende als gevolg van de maatregel in een acute noodsituatie terecht komt. Het ontstaan van een betalings- of huurachterstand of een tijdelijke opschorting van een schuldsanering zijn op zichzelf geen redenen om van een maatregel af te zien. Evenmin kan het enkele feit dat de belanghebbende als gevolg van de maatregel tijdelijk een inkomen onder de beslagvrije voet ontvangt voldoende reden zijn om van de tenuitvoerlegging van een maatregel af te zien.
Derde lid
In het derde lid van deze verordening is vermeld dat de belanghebbende schriftelijk op de hoogte wordt gesteld, als het college wegens dringende reden afziet van het opleggen van een maatregel. In de beschikking worden hoogte en duur van de maatregel vastgesteld en wordt medegedeeld om welke dringende redenen van tenuitvoerlegging wordt afgezien. Dit is van belang in verband met eventuele recidive. De maatregel telt namelijk mee bij de vaststelling van eventuele recidive en herhaalde recidive.
Artikel 7. Ingangsdatum en tijdvak van de maatregel
Het eerste, tweede, derde en vierde lid van dit artikel zien op het opleggen en tegelijkertijd uitvoeren/toepassen van een maatregel en het vijfde lid ziet op de situatie dat een al opgelegde maatregel niet kan worden uitgevoerd/toegepast. De in het eerste lid van dit artikel genoemde wijze van opleggen van de maatregel is de hoofdregel.
Eerste lid
In het eerste lid is de gemakkelijkste methode van het opleggen van een maatregel geregeld, namelijk het opleggen van een maatregel naar de toekomst.
In dat geval hoeft de gemeente niet over te gaan tot herziening van bijstand en het teveel betaalde bedrag aan bijstand terug te vorderen. Omwille van redenen van bedrijfsvoering is in dit eerste lid vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot opleggen van de maatregel is bekendgemaakt, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm of grondslag. Nadrukkelijk is wat betreft de ingangsdatum niet gekozen voor de eerste dag volgend op de datum waarop het besluit tot opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekendgemaakt. Dat zou namelijk in de eerste plaats betekenen dat een maatregelbeschikking altijd met grote spoed moet worden verzonden, hetgeen praktisch gezien niet altijd mogelijk is, zeker niet in een grotere organisatie. In de tweede plaats zou dat betekenen dat dan de maatregel wordt toegepast/uitgevoerd over twee verschillende gedeelten van verschillende maanden, hetgeen uit administratief oogpunt niet gewenst wordt geacht.
Tweede lid
In het tweede lid is geregeld dat verlaging van de uitkering ook met terugwerkende kracht kan plaatsvinden als de bijstandsnorm over een periode in het verleden nog niet is uitbetaald, dan wel het opleggen van een maatregel in de toekomst niet of niet geheel mogelijk is wegens beëindiging van de bijstand.
Derde lid
Dit artikellid behoeft geen toelichting.
Vierde lid
In het vierde lid is geregeld dat de maatregel ook met terugwerkende kracht kan plaatsvinden als de ingangsdatum van de maatregel samenvalt met het besluit tot toekennen van de uitkering. Een voorbeeld is de volgende situatie. Op 1 februari 2015 heeft de belanghebbende een aanvraag om algemene bijstand ingediend. Op 5 maart 2015 wordt besloten de gevraagde algemene bijstand toe te kennen met ingang van 1 februari 2015, en wordt tevens besloten een maatregel op te leggen ingaande 1 februari 2015 omdat belanghebbende verwijtbaar is ontslagen.
Als het vierde lid niet zou bestaan zou de maatregel - met toepassing van het eerste lid - pas kunnen ingaan op 1 april 2015 (aannemende dat de toekenningbeschikking wordt verzonden op de dag van het besluit, te weten 5 maart 2015). Met toepassing van het derde lid kan de maatregel in de voornoemde situatie ingaan op 1 februari 2015.
Vijfde lid
Terwijl het eerste, tweede, derde en vierde lid zien op een situatie dat nog geen maatregel is opgelegd, maar daartoe nog moet worden besloten, ziet het vijfde lid op de situatie dat met toepassing van het eerste lid reeds een maatregel is opgelegd naar de toekomst, maar effectuering daarvan niet mogelijk

is omdat de bijstand is beëindigd nadat de maatregel is opgelegd. Met dit vijfde lid wordt voorkomen dat een belanghebbende een maatregel ontloopt door bijvoorbeeld korte tijd te gaan werken.
Het college heeft de bevoegdheid om bij een eventuele nieuwe aanvraag om bijstand of uitkering alsnog rekening te houden met een eerder opgelegde maatregel (zie TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 25). Een dergelijke maatregel kan vanwege de samenhang met het recht op bijstand niet bij voorbaat worden opgelegd.
Het college moet bij het opnieuw toekennen van het recht op bijstand een besluit nemen of en zo ja in hoeverre er aanleiding bestaat om de reeds eerder opgelegde maatregel alsnog te effectueren. Pas dan is er sprake van een maatregelbesluit en staat de mogelijkheid van bezwaar tegen de maatregel open (zie Centrale Raad van Beroep – hierna te noemen: "CRvB"- 08-09-2009, nrs. 07/6337 WWB e.a. en CRvB 07-12-2010, nr. 09/1094 WWB).
Ook de jurisprudentie staat toe dat het college bij het opnieuw toekennen van (algemene) bijstand beoordeelt of en zo ja in hoeverre er aanleiding is een eerder opgelegde maatregel te effectueren. Daar moet dan wel een besluit over worden genomen, hetgeen uitdrukkelijk in deze bepaling in de verordening is opgenomen (CrvB 08-09-2009, 07/6337 WWB, BJ7732, CRvB 07-12-2010, 09 / 1094 WWB, BO6721).
Het college moet wel rekening houden met de termijn voor het opleggen van een maatregel zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid.

Artikel 8. De geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De geüniformeerde arbeidsverplichtingen zijn vermeld in artikel 18, vierde lid, van de Pw. De Ioaw en Ioaz kennen geen geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Met "geüniformeerd" is bedoeld dat wettelijk gezien de hoogte van de maatregel al is vastgesteld, te weten op 100%, maar de gemeenteraad bij verordening de duur van de maatregel mag vaststellen op 1, 2 of 3 maanden. In deze verordening is ervoor gekozen om voor alle geüniformeerde gedragingen die zijn genoemd onder de letters b tot en met h van artikel 18, vierde lid, van de Pw, de duur van de maatregel te bepalen op één maand, en uitsluitend met betrekking tot de gedragingen als bedoeld in artikel 18, vierde lid, onder a, van de Pw de duur van de maatregel te bepalen op 2 maanden. De reden daarvoor is de volgende. Artikel 18, vierde lid, onder a, Pw bevat de gedragingen het niet aanvaarden of niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Deze beide gedragingen veronderstellen – in tegenstelling tot de gedragingen onder de letters b tot en met h - dat een concrete baan aan de orde is, die ofwel niet wordt aanvaard ofwel niet wordt behouden. Bij de gedragingen in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder a, van de Pw is meer en ook sterker dan bij de overige gedragingen in dat artikellid sprake van een onnodig beroep op een uitkering en daarmee een onnodig beroep op de publieke middelen. Daarom wordt voor wat betreft deze gedragingen een zwaardere maatregel gerechtvaardigd geacht.

Artikel 9. De niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen

In artikel 9 van de verordening worden schendingen van verplichtingen uit de Participatiewet geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 9 en 9a van de Participatiewet zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 11 een gewicht toegekend in de vorm van een maatregelbedrag of maatregelpercentage en een periode. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid. In vergelijking met de Maatregelen- en handhavingsverordening van vóór 2015 is het aantal gedragingen dat leidt tot een maatregel verminderd, omdat daar in de wet al (dwingende) regels voor zijn gesteld. In deze verordening zijn de volgende gedragingen niet (meer) opgenomen die nog wél zijn vermeld in de Maatregelen- en handhavingsverordening van vóór 2015.

1 *Het indienen van een aanvraag voor algemene bijstand gedurende de termijn, genoemd in artikel 41, vierde lid, van de Wwb door jongeren*

De reden om deze gedraging niet meer op te nemen is de volgende. Tot op heden is voor deze gedraging geen maatregel opgelegd, en naar alle waarschijnlijkheid is in de toekomst niet te verwachten dat een maatregel zal worden opgelegd voor deze gedraging.

2 *Het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen*

In de Maatregelen- en handhavingsverordening van vóór 2015 is onder de tweede categorie als maatregelwaardige gedraging vermeld het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Deze gedraging is in feite ten onrechte opgenomen, omdat het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, niet is vermeld in de Wwb. Wel is in de Wwb als maatregelwaardige gedraging opgenomen het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Ook in de Participatiewet is het niet naar vermogen trachten te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid niet als maatregelwaardige gedraging opgenomen. Bovendien is het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in de gemeente van inwoning, voor zover dit niet voortvloeit uit een gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Pw, gerangschikt in de derde categorie van dit artikel.
En het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die gemeente te verhuizen, is een geüniformeerde gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder c. van de Pw, waarop een maatregel staat van 100%, waarbij de duur van de maatregel in de verordening is vastgesteld op 100%. Daarom is deze gedraging niet opgenomen in deze verordening (dit in tegenstelling tot de Ioaw en Ioaz, zie hierna).

3 *Het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om in verband met de arbeidsinschakeling op een aangegeven tijd of plaats te verschijnen*
Voor de reden om deze gedraging niet meer als maatregelwaardige gedraging op te nemen in deze verordening wordt hier kortheidshalve verwezen naar het hoofdstuk "Niet verlenen van medewerking" in het algemeen gedeelte van de toelichting bij deze verordening.
4 *Het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling*
De reden om deze gedraging niet meer op te nemen is de volgende. Ook deze gedraging is voor wat betreft de Pw een geüniformeerde arbeidsverplichting, die is neergelegd in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder h van de Pw die dus leidt tot een maatregel van 100%, waarbij de duur van de maatregel in artikel 8 van de verordening is bepaald op één maand. Voor de Ioaw en Ioaz (zie hierna) is in de verordening een vergelijkbare regeling opgenomen.
5 *Gedragingen die de inschakeling in de arbeid belemmeren*
De reden om deze gedraging niet meer op te nemen is de volgende. Ook deze gedraging is voor wat betreft de Pw een geüniformeerde arbeidsverplichting, die is neergelegd in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder g van de Pw die dus leidt tot een maatregel van 100%, waarbij de duur van de maatregel in artikel 8 van de verordening is bepaald op één maand. Voor de Ioaw en Ioaz (zie hierna) is in de verordening een vergelijkbare regeling opgenomen.
6 *Het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling zoals bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Wwb en artikel 10, eerste lid, van de Wwb*
De reden om deze gedraging niet meer op te nemen is de volgende. Ook deze gedraging is voor wat betreft de Pw een geüniformeerde arbeidsverplichting, die is neergelegd in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder h van de Pw die dus leidt tot een maatregel van 100%, waarbij de duur van de maatregel in artikel 8 van de verordening is bepaald op één maand. Voor de Ioaw en Ioaz (zie hierna) is in de verordening een vergelijkbare regeling opgenomen. Het in de verordening van vóór 2015 nog gehanteerde onderscheid tussen het onvoldoende gebruik maken van de hier bedoelde voorziening en het niet gebruik maken van de hier bedoelde voorziening is hiermee komen te vervallen.
7 *Naar vermogen trachten om gedurende de termijn, genoemd in artikel 41, vierde lid, van de Wwb, de mogelijkheden te onderzoek naar uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs, voor zover het gaat om een persoon jonger dan 27 jaar*
De reden om deze gedraging niet op te nemen is dat deze gedraging blijkens ervaring uit de praktijk niet of zelden voorkomt.
8 *Niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder tevens wordt begrepen het niet meewerken aan bemiddeling naar een concrete dienstbetrekking*
De reden om deze gedraging niet op te nemen is de volgende. Ook deze gedraging is voor wat betreft de Pw een geüniformeerde arbeidsverplichting, die is neergelegd in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder a. van de Pw die dus leidt tot een maatregel van 100%, waarbij de duur van de maatregel in artikel 8 van deze verordening is bepaald op twee maanden. Voor de Ioaw en Ioaz (zie hierna) is in de verordening een vergelijkbare regeling opgenomen.
9 *Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid*
In de Maatregelen- en handhavingsverordening van vóór 2015 is als maatregelwaardige gedraging vermeld het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Deze gedraging is in feite ten onrechte opgenomen, omdat het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, niet is vermeld in de Wwb, en ook niet het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (in het algemeen). Wel is in de Wwb als maatregelwaardige gedraging opgenomen het niet naar vermogen verkrijgen of aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. In de Participatiewet is het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid een geüniformeerde gedraging, waar een maatregel op staat van 100%, waarbij in deze verordening de duur van de maatregel is vastgesteld op twee maanden. Daarom is deze gedraging niet als maatregelwaardige gedraging opgenomen.

Niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen

De verwijtbare gedragingen omvatten zowel het niet als het onvoldoende nakomen van diverse verplichtingen. Artikel 18, tweede lid, van de WWB zoals dat luidde vóór 1 januari 2015 bepaalt dat het college moest afstemmen als een belanghebbende de verplichtingen "niet of onvoldoende nakomt". Met het huidige artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet wordt dit gewijzigd in "het niet nakomen van de verplichtingen". Het woord "onvoldoende" valt hiermee weg. Gemeend wordt dat de wetgever hiermee echter geen inhoudelijke wijziging heeft beoogd en dat dit moet worden gelezen als het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen is daarom in artikel 9 neergelegd dat sprake is van een verwijtbare gedraging bij het niet of onvoldoende nakomen van de verplichtingen.

Derde categorie

Deze categorie betreft het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in de gemeente van inwoning, voor zover dit niet voortvloeit uit een gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Pw. Nadrukkelijk is hier niet gekozen voor de formulering: "het niet naar vermogen

proberen algemeen geaccepteerde arbeid in de gemeente van inwoning te verkrijgen...". De reden daarvoor is dat nergens in de wet het woord "proberen" en het woord "trachten" is vermeld.
Het niet nakomen van deze verplichting (die is genoemd in artikel 9 van de Pw) leidt tot een maatregel van 100% gedurende 1 maand.
De verwijtbare gedragingen opgenomen in het derde lid zijn niet aan de orde voor zover het gaat om het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid als dit het gevolg is van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet. In artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet staan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, en daarvoor geldt een apart afstemmingsregime: het opleggen van een maatregel van 100% gedurende een in de verordening vastgelegde duur van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). In deze verordening is de duur vastgelegd in artikel 8.
Een volledig schema met een vergelijking van de gevolgen voor de Wwb tot 2015 en de gevolgen voor de Pw vanaf 2015 is bij deze toelichting gevoegd. Uit dat schema blijkt duidelijk, dat op bepaalde gedragingen in 2015 een zwaardere maatregel staat dan vóór 2015, maar dat is grotendeels een bewuste keuze van de wetgever.

Artikel 10. Gedragingen IOAW en IOAZ

Gelijkstelling gevolgen voor Pw en voor IOAW en IOAZ

Zoals in de algemene toelichting bij deze verordening al is aangeven, zijn er duidelijke verschillen tussen de Pw enerzijds en de IOAW en IOAZ anderzijds, en is ervoor gekozen om de gevolgen voor enerzijds de Pw en anderzijds de IOAW en IOAZ zoveel mogelijk identiek te regelen. Dat heeft wel tot gevolg dat een aantal gedragingen in 2015 een zwaardere maatregel tot gevolg heeft dan vóór 2015. Daarmee wordt dan weer wel aangesloten bij de Pw, want een aantal gedragingen in de Pw in 2015 heeft een zwaardere maatregel tot gevolg dan diezelfde gedragingen voor de Wwb vóór 2015. Dat laatste is zoals gezegd een bewuste en ook nadrukkelijk keuze van de wetgever.
Waarom de wetgever niet ook voor de IOAW en IOAZ een soortgelijke bewuste en nadrukkelijke keuze heeft gemaakt, blijkt niet uit de parlementaire geschiedenis van totstandkoming van de Participatiewet. Niet ondenkbaar is dat dit is vergeten. Anderzijds zou een mogelijke verklaring kunnen zijn dat de IOAW en de IOAZ aflopende wetten zijn, gezien de Wet werk en zekerheid, en de wetgever geen energie (meer) heeft willen steken in de IOAW en IOAZ. Op grond van de Wet werk en zekerheid wordt de IOAW vanaf januari 2015 alleen toegankelijk voor werknemers geboren vóór 1 januari 1965.
Niettemin kan worden gesteld dat het gerechtvaardigd is dat schending van een aantal verplichtingen van de IOAW en IOAZ in 2015 een zwaardere maatregel tot gevolg heeft dan schending van diezelfde verplichting vóór 2015. Ook in de Pw heeft schending van een aantal verplichtingen in 2015 een zwaardere maatregel tot gevolg dan schending van diezelfde verplichting vóór 2015. Een van de redenen daarvoor is, zoals in de algemene toelichting bij deze verordening al is aangegeven, dat degenen die uit solidariteit de kosten van de sociale voorzieningen betalen, erop moeten kunnen rekenen dat alleen een uitkering wordt verstrekt aan degenen die dat echt nodig hebben. Alleen dan is er een draagvlak voor de betaalbaarheid van onze sociale voorzieningen, nu en in de toekomst. Anders gezegd: aan handhaving moet een zeer groot belang worden gehecht.
In verband daarmee is in de Pw de handhaving aangescherpt. De hiervoor genoemde reden voor deze aanscherping (aanvankelijk was het gevolg van schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting zelfs een maatregel van 100% gedurende drie maanden) is evenzeer van toepassing op de IOAW en IOAZ. Ook bij de uitvoering van die wetten moeten degenen die de kosten daarvan betalen, erop kunnen vertrouwen dat alleen een uitkering wordt verstrekt aan degenen die dat echt nodig hebben.
Als er geen vierde categorie zou bestaan, maar categorie 3 de hoogste categorie zou zijn, en iemand die een IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangt, een aangeboden baan verwijtbaar weigert, krijgt hij of zij dan één maand geen uitkering. Bij de Pw is er in deze verordening voor gekozen om bij bepaalde gedragingen als bedoeld in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder a, te weten het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, meteen een maatregel op te leggen van twee maanden. Om te voorkomen dat er een groot verschil ontstaat tussen voor Pw- en IOAW/IOAZ-uitkeringsgerechtigden, is een vierde categorie in het leven geroepen, uitsluitend voor de IOAW en IOAZ, waarbij evenals bij de Pw gedurende twee maanden een maatregel van 100% wordt opgelegd.
Een overzicht met een vergelijking van de gevolgen voor de IOAW en IOAZ van vóór en na 2015 is bij deze toelichting gevoegd.

Artikel 11. Hoogte en duur maatregel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 12. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan

Aan de Participatiewet ligt het beginsel ten grondslag dat iedereen in eerste instantie in zijn eigen bestaan(skosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op bijstand. Hoofdregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op bijstand te voorkomen. Leidt een gedraging ertoe dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand, dan is veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hiervan is in ieder geval sprake bij de volgende gedragingen (als die er toe leiden dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand):

1 een onverantwoorde besteding en het snel interen van vermogen;
2 geen of te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening (uitkering of toeslagen zoals huur- of zorgtoeslag);
3 het door eigen schuld verliezen van een voorliggende voorziening;
4 geen recht op huurtoeslag door het in huis nemen van illegalen;
5 verwijtbaar onvoldoende verzekerd zijn of met een hoog eigen risico. Deze kosten zijn dan voorzienbaar, waardoor er geen bijzondere omstandigheden aanwezig worden geacht.

Het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid moet worden aangemerkt als een uniforme arbeidsverplichting (zie de artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, en 18, vierde lid, onderdeel g, van de Participatiewet). Is sprake van het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, dan moet afstemming plaatsvinden volgens de regels van artikel 18 van de Participatiewet en artikel 8 van deze verordening.

Eerste lid

Op grond van artikel 12 van deze verordening kan een maatregel worden opgelegd wegens het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelings-bedrag. Dat is in dit geval het gedeelte van de uitkering waarop eerder, langer, of tot een hoger bedrag een beroep wordt gedaan. De verplichting om voldoende besef van verantwoordelijkheid te (be)tonen voor de voorziening in het bestaan, geldt al voordat een bijstandsuitkering wordt aangevraagd. Dit betekent dat wanneer iemand in de periode voorafgaand aan de bijstandsaanvraag een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid heeft getoond, waardoor hij niet langer beschikt over de middelen om in de kosten van het bestaan te voorzien en als gevolg daarvan een bijstandsuitkering aanvraagt, de gemeente bij de toekenning van de bijstand hiermee rekening kan houden door het opleggen van een maatregel.

Tweede lid

In het tweede lid wordt een relatie gelegd tussen de hoogte van de maatregel en het benadelingsbedrag. Het benadelingsbedrag is in dit geval de omvang van het vermogen of de voorziening waarmee de betrokkene gedurende kortere of langere tijd buiten de bijstand zou zijn gebleven. Vanwege een eenvoudige uitvoering in de praktijk vindt de berekening van de op te leggen maatregel niet plaats op grond van het feitelijke benadelingsbedrag, maar op basis van een vast bedrag per categorie en wel als volgt:

a. bij een benadelingsbedrag tot € 1.000,00: een maatregel van € 100,00;
b. bij een benadelingsbedrag van € 1.000,00 tot € 3.500,00: een maatregel van € 200,00;
c. bij een benadelingsbedrag van € 3.500,00 tot € 7.500,00: een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand;
d. bij een benadelingsbedrag van € 7.500,00 tot € 15.000,00: een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende drie maanden;
e. bij een benadelingsbedrag van € 15.000,00 of hoger: een maatregel van 100% gedurende zes maanden.

Derde lid

Met de inwerkintreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is niet alleen het sanctieregime in de Wwb, Ioaw en Ioaz aangescherpt, maar ook het sanctieregime in diverse andere sociale zekerheidswetten. In de diverse andere sociale zekerheidswetten is een vergelijkbaar regime ingevoerd (boete ter hoogte van de ten onrechte ontvangen uitkering en bij recidive boete ter hoogte van 150% van de ten onrechte ontvangen uitkering). Een belangrijk verschil met de Wwb is dat in de overige sociale zekerheidswetten, waaronder ook de Ioaw en Ioaz, het boetebedrag bij recidive in beginsel voor een termijn van vijf jaar moet worden verrekend zonder inachtneming van de beslagvrije voet. Dit kan ertoe leiden dat een bepaalde uitkering van een voorliggende voorziening ten opzichte van de Wwb feitelijk niet tot uitbetaling komt, doordat de recidive-boete wordt verrekend met de volledige uitkering. In dat geval kan de belanghebbende, die feitelijk geen middelen heeft, een beroep doen op algemene bijstand. Het verlies van de voorliggende voorziening is in dat geval tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, waardoor er sprake is van maatregelwaardig gedrag.
Dit artikellid komt er in feite op neer dat de belanghebbende in een identieke situatie terechtkomt als de recidiverende bijstandsgerechtigde. Dat houdt in dat gedurende drie maanden ook geen algemene bijstand wordt uitbetaald. Nadrukkelijk is voor de ingangsdatum van de maatregel niet gekozen voor de effectuering van de verrekening, maar de ingangsdatum van de algemene bijstand. Een voorbeeld moge dit verduidelijken.
Als een WW-uitkering feitelijk niet tot uitbetaling komt wegens verrekening van een recidiveboete, en de verrekening is gestart op 1 maart 2015, maar de belanghebbende pas op 1 juni 2015 een aanvraag indient om algemene bijstand, zou de maatregel niet kunnen worden geëffectueerd als die zou ingaan op het moment van de verrekening, dat is in het voorbeeld 1 maart 2015, want toen had de belanghebbende helemaal geen recht op bijstand. Daarom is bewust gekozen om de maatregel te doen ingaan op de ingangsdatum van de algemene bijstand, die wel wordt toegekend maar feitelijk gezien drie maanden niet tot uitbetaling komt.

Een maatregel laat onverlet de mogelijkheid van toekenning van bijstand in de vorm van een lening onder toepassing van artikel 48 lid 2 onder b van de wet (noodzaak tot bijstandsverlening is het gevolg van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan). Het gevolg van bijstandsverlening in de vorm van een lening is echter de op voorhand vastgestelde terugbetaling ervan. Als het college besluit beide instrumenten te gebruiken (leenbijstand en maatregel) moet het wel voldoende acht slaan op het totale effect hiervan voor de bijstandsgerechtigde. CRvB 20-03-2007, nrs. 06/515 NABW e.a., ECLI:NL:CRVB:2007:BA2344.

Artikel 13. Zeer ernstige misdragingen o.g.v. de Pw, Ioaw en Ioaz

Onder de term 'zeer ernstige misdraging' dient in elk geval te worden verstaan: elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder valt bijvoorbeeld schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel, evenals het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien.
Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen. Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.
Als er sprake is van agressief gedrag, moet uitvoerig worden gerapporteerd over de exacte aard van het gedrag en de omstandigheden waarin het zich heeft voorgedaan.
Zeer ernstige misdragingen als bedoeld in dit artikel zijn volstrekt onacceptabel en aan dergelijke gedragingen dient een zwaar gewicht toegekend te worden. Op grond hiervan is een maatregel van 100% van de bijstandsnorm (of grondslag bij de IOAW en IOAZ) gerechtvaardigd.
Het toepassen van een maatregel staat overigens geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt een maatregel op, terwijl de functionaris tegen wie de agressie zich richtte aangifte kan doen bij de politie. Het opleggen van een maatregel wegens zich zeer ernstig misdragen staat ook los van de bevoegdheid om de dader gedurende een periode de toegang tot de gemeentelijke gebouwen te ontzeggen. Wat dat betreft kan aansluiting worden gezocht met hetgeen hierover is gesteld in het agressieprotocol.
Met ingang van 1 januari 2015 is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen een zelfstandige verplichting die is opgenomen in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet. Deze verplichting staat dus op zichzelf. Vóór 1 januari 2015 was dit een onzelfstandige verplichting.
Om een belanghebbende te sanctioneren wegens zeer ernstige misdragingen, moest vóór 1 januari 2015 sprake zijn van een samenhang tussen de zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de toenmalige WWB, IOAW of IOAZ.
Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de met de uitvoering van de Participatiewet belaste personen en instanties (college, SVB en reïntegratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. Met de zinsnede 'tijdens het verrichten van de werkzaamheden' wordt aangegeven dat de misdraging dient plaats te vinden in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen: dan is alleen het strafrecht van toepassing.

De voorgestelde wijziging voorziet er in dat deze verplichting mutatis mutandis alsnog ook wordt opgenomen in de IOAW en in de IOAZ. Er is immers geen reden om uitkeringsgerechtigden op grond van deze wetten op dit punt anders te behandelen dan andere uitkeringsgerechtigde gerechtigden. Met de voorgestelde wijziging wordt met andere woorden een omissie gerepareerd."

Artikel 14. Nadere verplichtingen

In artikel 55 van de Pw wordt de mogelijkheid geboden om naast de in Hoofdstuk 2 van de wet opgenomen verplichtingen aan belanghebbende de volgende nadere verplichtingen op te leggen:

1. verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;
2. verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand, en
3. verplichtingen die strekken tot vermindering of beëindiging van de bijstand.

De verplichting om zich op advies van een arts onder medische behandeling te stellen, is expliciet (en ook afzonderlijk) opgenomen in dit artikel.
Onder de onder 1. genoemde verplichtingen valt bijvoorbeeld het meewerken aan een medisch onderzoek om te komen tot een zorgvuldige beoordeling van de arbeidsmogelijkheden. Onder de onder 2. genoemde verplichtingen valt de verplichting dat de bijstand moet worden aangewend voor het doel waarvoor zij wordt verstrekt. De bestedingsverplichting is vooral van belang wanneer bijzondere bijstand wordt verstrekt voor specifieke kosten en er niet rechtstreeks aan een leverancier of instelling wordt uitbetaald. Onder de onder 3. genoemde verplichtingen valt bijvoorbeeld de verplichting om alimentatie te vorderen van de (ex-)echtgenoot, en de verplichting om rechtsmiddelen aan te wenden tegen de afwijzing van een beroep op een voorliggende voorziening.
Het gaat hier dus om zeer uiteenlopende verplichtingen.

In deze verordening is er nadrukkelijk niet voor gekozen de verschillende verplichtingen als bedoeld in artikel 55, afzonderlijk te benoemen. De redenen daarvoor zijn de volgende.
Bij niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die zien op arbeidsinschakeling is hierboven als voorbeeld genoemd het meewerken aan een medisch onderzoek. Dit kan wellicht worden gezien als meewerken aan een onderzoek in verband met de arbeidinschakeling, wat elders in deze verordening al is geregeld.
Als voorbeeld van een verplichting die verband houdt met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand is hierboven genoemd het niet aanwenden van bijzondere bijstand voor het doel waarvoor die bijstand is bestemd. Maar in dat geval, en ook alleen bij deze van de drie in artikel 55 genoemde soorten verplichtingen, wordt de volledige bijstand al teruggevorderd. In dat geval kan het voorkomen dat er geen bijstand meer over is om te verlagen door middel van het opleggen van een maatregel (omdat er bijvoorbeeld geen algemene bijstand wordt verstrekt en de bijzondere bijstand zoals gezegd al is teruggevorderd). In verband daarmee is in dit artikel de zinsnede toegevoegd: "tenzij wordt besloten de kosten van bijstand terug te vorderen". Als dat laatste het geval is, wordt er geen maatregel opgelegd. De voornoemde toevoeging heeft in de praktijk alleen betekenis bij het niet nakomen van de hierboven genoemde bestedingsverplichting.
En wat betreft de verplichtingen die strekken tot vermindering of beëindiging van de bijstand is de scheidslijn lang niet altijd even helder. Uitgaande van het standaardvoorbeeld dat de bijstandsgerechtigde alimentatie eist, is niet altijd meteen duidelijk of dat strekt tot vermindering of tot beëindiging van de bijstand. De wet noemt de vermindering en beëindiging van de bijstand ook in één bepaling. Daar komt nog bij dat het niet eisen van alimentatie kan worden gezien als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, wat elders in deze verordening al is geregeld.
Gelet op het bovenstaande is in deze verordening gekozen voor een korte bepaling om een maatregel op te leggen als niet aan een nadere verplichting als bedoeld in artikel 55 van de Pw is voldaan, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende verplichtingen die in artikel 55 worden genoemd.

Artikel 15. Samenloop van gedragingen

Het begrip samenloop is afkomstig uit het strafrecht. In het strafrecht is samenloop aanleiding tot strafverzwaring. Van samenloop is sprake indien een belanghebbende (min of meer) gelijktijdig meerdere (verschillende) maatregelwaardige gedragingen doet, die ieder voor zich het niet nakomen van een verplichting met zich meebrengen.

Verschil tussen samenloop en recidive

Het verschil tussen samenloop en recidive, ook een begrip dat afkomstig is uit het strafrecht, is dat pas sprake is van recidive als na een eerder genomen maatregelbesluit een gedraging plaatsvindt die aanleiding is tot een maatregel van dezelfde of een hogere categorie.
Een ander verschil tussen recidive en samenloop is dat bij recidive sprake moet zijn van schending van dezelfde wettelijke verplichting.
Gemeenten kunnen ervoor kiezen geen regeling voor de samenloop van gedragingen in de maatregelenverordening op te nemen. In dat geval zal het college in ieder individueel geval een verlaging moeten vaststellen. Omwille van de duidelijkheid is in dit artikel een regeling in de verordening opgenomen voor de samenloop.

De twee varianten voor een samenloopregeling

Inhoudelijk gezien zijn er voor de regeling van de samenloop twee mogelijkheden. Ofwel wordt ervoor gekozen dat de samenloopregeling inhoudt dat de afzonderlijke maatregelen, die in verband met de samenloop zijn aangewezen, bij elkaar worden opgeteld (de zogenaamde "cumulatieregeling"). Ofwel wordt ervoor gekozen dat de samenloopregeling inhoudt dat van de afzonderlijke maatregelen, die in verband met de samenloop zijn aangewezen, alleen de zwaarste aangewezen maatregel wordt opgelegd.
Een voorbeeld moge dit verduidelijken. De belanghebbende, die jonger dan 27 jaar is, neemt deel aan een gesprek met zijn klantmanager, en dat gesprek heeft tot doel dat voor de belanghebbende een plan van aanpak wordt opgesteld. De belanghebbende wordt tijdens het gesprek ontzettend boos, bedreigt en slaat de klantmanager en loopt weg. Dan is sprake van het in onvoldoende mate meewerken aan het opstellen van een plan van aanpak, zijnde een gedraging van categorie 2, die leidt tot een maatregel van € 200,00. Tegelijkertijd is sprake van het zich ernstig misdragen, wat leidt tot een maatregel van de gehele van toepassing zijnde bijstandsnorm gedurende een maand. Volgens de cumulatieregeling worden beide maatregelen in dit geval bij elkaar opgeteld, wat dus betekent dat de belanghebbende één maand geen uitkering krijgt en bovendien nog een maatregel van € 200,00 wordt opgelegd. In feite worden dan twee maatregelen opgelegd. Volgens de andere variant wordt alleen de zwaarste maatregel opgelegd, wat betekent dat belanghebbende één maand geen uitkering krijgt.
In deze verordening is niet gekozen voor de cumulatieregeling maar voor het andere systeem, namelijk dat voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel wordt uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste maatregel is gesteld. De reden hiervoor is de volgende.
Met ingang van 1 januari 2015 is het wettelijk maatregelenregime aanzienlijk verscherpt. In verband daarmee zou een samenloopregeling waarbij wordt uitgegaan van cumulatie, kunnen betekenen dat een belanghebbende langere tijd (meerdere maanden) zonder inkomen komt te zitten, wat weer andere problemen met zich meebrengt. Daarom is voor een ander regime gekozen. Voor het bovenstaande voorbeeld betekent dit dus dat de maatregelen niet bij elkaar worden opgeteld, maar de zwaarste

maatregel wordt opgelegd, dat wil zeggen één maatregel wordt opgelegd van de gehele van toepassing zijnde bijstandsnorm gedurende één maand.

Artikel 16. Recidive en herhaalde recidive bij niet nakomen van geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De wettelijke regeling met betrekking tot recidive van een geüniformeerde arbeidsverplichting houdt in dat de hoogte van de maatregel 100% is en de periode van de verlaging in ieder geval langer moet zijn dan de periode van de eerste maatregel wegens een geüniformeerde arbeidsverplichting, en ten hoogste drie maanden mag bedragen (artikel 18, zesde lid, Pw).

In deze verordening is ervoor gekozen dat de duur van de oorspronkelijke maatregel wordt verdubbeld met een maximum van ten hoogste drie maanden. In concreto betekent dat het volgende.

Als met toepassing van het bepaalde in artikel 8 van deze verordening een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende twee maanden is opgelegd wegens het niet behouden van arbeid, en belanghebbende behoudt nogmaals zijn arbeid niet (of aanvaardt geen arbeid), dan wordt een maatregel opgelegd van 100% van de bijstandsnorm gedurende drie maanden (de maximale periode).

Als een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand is opgelegd voor één van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen in artikel 18, vierde lid, onder b tot en met h van de Pw, bijvoorbeeld het belemmeren van het verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag, en belanghebbende schendt nogmaals één van die verplichtingen, dan wordt een maatregel opgelegd van 100% van de bijstandsnorm gedurende twee maanden (dan wordt de duur van de maatregel verdubbeld).

Bij een derde, vierde en volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, telkens binnen twaalf maanden na oplegging van de vorige maatregel, bedraagt de verlaging honderd procent gedurende drie maanden (artikel 18, zevende en achtste lid, van de Pw). Dit is wettelijk bepaald; hierin heeft het gemeentebestuur geen keuzevrijheid.

Artikel 17. Recidive en herhaalde recidive bij niet nakomen van niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen en overige verplichtingen

Dezelfde gedraging vereist voor recidive (eerste tot en met vierde lid)

Voor recidive als bedoeld in het eerste en tweede lid is vereist dat sprake moet zijn van "eenzelfde verwijtbare gedraging" als de gedraging waarvoor de eerste verlaging is opgelegd. Voorwaarde is dus dat dezelfde verplichting wordt geschonden. Is dit niet het geval, dan moet de verwijtbare gedraging worden aangemerkt als een eerste schending van een verplichting.

Heeft een persoon zich zeer ernstig misdragen binnen twaalf maanden nadat een verlaging is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij Uitvoeringsin-stituut werknemersverzekeringen, dan is geen sprake van recidive aangezien het niet "eenzelfde gedraging" betreft. Evenmin is sprake van recidive als een belanghebbende niet meewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht. Ook dan is geen sprake van eenzelfde gedraging aangezien twee verschillende verplichtingen zijn geschonden.

In verband met het vereiste van “eenzelfde verwijtbare gedraging” is in dit artikel voor elke categorie verplichtingen een aparte bepaling met betrekking tot recidive opgenomen. De gekozen recidiveregeling houdt in dat de maatregel die moet worden opgelegd voor de nieuwe verwijtbare gedraging, wordt verdubbeld.

Herhaalde en voortdurende recidive (vijfde lid)

In het vijfde lid is een regeling neergelegd met betrekking tot de herhaalde en ook met betrekking tot de voortdurende recidive, dat wil zeggen dat een belanghebbende voor de derde of volgende keer binnen een periode van 12 maanden een verplichting niet nakomt. Bij de recidiveregelingen in het eerste tot en met het vierde lid is ervoor gekozen om de maatregel, die moet worden opgelegd voor de nieuwe verwijtbare gedraging, te verdubbelen. In verband daarmee is niet ondenkbaar dat ervoor wordt gekozen om bij *herhaalde* recidive de maatregel die moet worden opgelegd voor de nieuwe verwijtbare gedraging te verdrievoudigen of verviervoudigen. Hier is echter nadrukkelijk niet voor gekozen op grond van de twee volgende redenen.

In de eerste plaats kan die keuze ertoe leiden dat een onevenredig zware maatregel aan de belanghebbende wordt opgelegd. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Stel dat een belanghebbende niet is ingeschreven als werkzoekende. Dan wordt een maatregel opgelegd van € 100,00. Als vier maanden later blijkt dat de belanghebbende nog steeds niet is ingeschreven als werkzoekende, wordt een maatregel opgelegd van 2 x € 100,00 = € 200,00. Als de belanghebbende naar aanleiding daarvan naar het gemeentehuis/werkplein komt en zich daar ernstig misdraagt, is een maatregel aangewezen van 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand, die dan zou worden verdrievoudigd (dan zou belanghebbende drie maanden geen uitkering krijgen) of verviervoudigd (dan zou belanghebbende vier maanden geen uitkering krijgen).

Een ander voorbeeld. Wegens recidive is een maatregel van € 400 opgelegd omdat een belanghebbende die jonger is dan 27 jaar voor de tweede maal niet meewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak. Dan komt de belanghebbende naar het gemeentehuis/werkplein en misdraagt zich daar ernstig. Voor de nieuwe gedraging is een maatregel aangewezen van 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand, en bij verdrievoudigen van die maatregel zou de belanghebbende dan drie maanden geen uitkering krijgen.

Uit de beide hiervoor genoemde voorbeelden blijkt, dat het verdrievoudigen (of verviervou-digen) van de maatregel die is aangewezen voor de nieuwe verwijtbare gedraging, zou leiden tot een onevenredig zware maatregel voor de belanghebbende. Een dergelijke maatregel zal naar alle waarschijnlijkheid een rechterlijke toets ook niet doorstaan.
Omwille van de duidelijkheid zij hierbij nog aangetekend dat het hier uitsluitend gaat om de (niet geüniformeerde) verplichtingen van hoofdstuk 3 en 4 van deze verordening. De herhaalde recidive van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen is al geregeld in de Pw zelf.
De tweede reden om niet te kiezen voor verdrievoudiging (of verviervoudiging) van de aangewezen maatregel, indien sprake is van herhaalde recidive, is de volgende. Bij herhaalde recidive is de belanghebbende voor de derde maal binnen 12 maanden een verplichting niet nagekomen. Bij voortdurende recidive is de belanghebbende zelfs voor een vierde of volgende keer een verplichting binnen twaalf maanden niet nagekomen. Bij voortdurende recidive is het vrijwel onmogelijk een regeling voor het opleggen van een maatregel in de verordening op te nemen, omdat die maatregel in dat geval in zeer hoge mate afhangt van de omstandigheden van het concrete geval. Het in dat geval bijvoorbeeld vervijfvoudigen of verzesvoudigen van de maatregel, die is aangewezen voor de nieuwe verwijtbare gedraging, leidt dan veelal (ook) tot een onevenredig zware maatregel voor de belanghebbende. Omdat echter niet alleen bij voortdurende recidive maar ook bij herhaalde recidive de maatregel in zeer hoge mate afhangt van de omstandigheden van het concrete geval, is er in deze verordening voor gekozen om zowel voor de herhaalde recidive als voor de voortdurende recidive (slechts) te bepalen dat in die gevallen de maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging en de omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert, en niet exact te bepalen wat in dat geval de hoogte en de duur van de maatregel is. Niet is te verwachten dat dit in de uitvoering onoverkomelijke problemen zal opleveren, mede gelet op het feit dat de herhaalde en voortdurende recidive zich in de praktijk niet zo vaak voordoen.

Meetellen maatregelen op grond van de tot 1 januari 2015 geldende verordening (zesde lid)

In het zesde lid is een regeling opgenomen waarbij voor alle vormen van recidive en herhaalde recidive maatregelen meetellen, die zijn opgelegd op grond van de tot 1 januari 2015 geldende verordening. Niet gewenst wordt namelijk geacht dat alle gedragingen vóór 1 januari 2015, die hebben geleid tot het opleggen van een maatregel, worden kwijtgescholden in die zin dat die niet meetellen voor recidive en herhaalde recidive op grond van de met ingang van 1 januari 2015 geldende verordening.

Artikel 18. Samenloop bij blijvende of tijdelijke weigering IOAW/IOAZ

Het college is op grond van artikel 20 van de IOAW en artikel 20 van de IOAZ bevoegd de uitkering blijvend of tijdelijk te weigeren als een belanghebbende, kort gezegd, inkomen uit arbeid had kunnen verwerven, maar dit nalaat. Dit is een discretionaire bevoegdheid van het college. De vraag of een verlaging moet worden toegepast, zal pas aan de orde komen als het college zich een oordeel heeft gevormd over de eventuele weigering van de uitkering. Deze beoordeling gaat in beginsel voor. Pas als het college concludeert dat van een weige-ring geen sprake is, kan op grond van deze verordening een verlaging worden toegepast. Artikel 18 van deze verordening is derhalve bedoeld om samenloop te voorkomen.

Artikel 19. Bijzondere bijstand

Artikel 19, algemeen

Aan de bijstand ligt het beginsel ten grondslag, dat een ieder primair zelf verantwoordelijk is om in de eigen bestaanskosten te voorzien. Artikel 18, tweede lid, van de Pw maakt het mogelijk dat de bijstand wordt verlaagd, indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef betoont van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Enige tijd is omstreden geweest of dit in het algemeen ook gold voor bijzondere bijstand. De Centrale Raad van Beroep heeft daaraan een einde gemaakt in de uitspraak d.d. 2 maart 2010, LJN BL7308, zaak nr. 08/3397 WWB, RSV 2010,123, waarin de Centrale Raad van Beroep hieromtrent het volgende overweegt:

"Die beoordeling (of een belanghebbende zich verwijtbaar heeft gedragen en of dit verwijtbaar gedrag ertoe heeft geleid dat hij een beroep op de bijzondere bijstand moet doen) dient plaats te vinden in het kader van de toepassing van artikel 18, tweede lid, van de WWB en de in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de WWB bedoelde verordening (...)."

Ook in de uitspraak d.d. 18-12-2012, zaaknummer 11/2483 WWB-T, BZ3638, en in de uitspraak d.d. 08-11-2011, zaaknummer 09-3765 WWB, ECLI:NL:CRVB:2011:BU4465 zijn soortgelijke overwegingen van de Centrale Raad van Beroep vermeld. De conclusie is dus dat voor geheel of gedeeltelijke weigering van bijzondere bijstand wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan een rechtsgrond moet zijn neergelegd in de Maatregelenverordening. Dat is geschied met dit artikel 19.
Voor wat betreft de relatie met het bepaalde in artikel 5, tweede lid, van deze verordening, waarin is vermeld dat verlaging ook kan worden toegepast op de bijzondere bijstand, wordt nog opgemerkt dat die bepaling uitsluitend ziet op de situatie waarin daadwerkelijk bijzondere bijstand is verstrekt. Als dat niet het geval is, kan er immers ook geen verlaging plaatsvinden. Artikel 19 voorziet juist in de mogelijkheid om bijzondere bijstand af te wijzen.
Een belanghebbende die ofwel verwijtbaar gedrag heeft vertoond als bedoeld in artikel 18, vierde lid, onder a van de Pw (d.w.z. algemeen geaccepteerde arbeid niet heeft aanvaard of behouden) ofwel

tekortschietend besef betoont van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, kan zowel algemene als bijzondere bijstand aanvragen.
In dat geval ontvangt belanghebbende niet alleen tijdelijk geen algemene bijstand (op grond van het bepaalde in artikel 8 dan wel artikel 12 van deze verordening), maar ontvangt daarnaast geen bijzondere bijstand (op grond van het bepaalde in artikel 19 van deze verordening). Hiermee wordt die belanghebbende dan niet dubbel gestraft, omdat het in het ene geval algemene bijstand betreft en in het andere geval bijzondere bijstand en die beide soorten bijstand los van elkaar staan. Bovendien zijn er belanghebbenden die geen algemene bijstand ontvangen of aanvragen maar uitsluitend bijzondere bijstand aanvragen. Ook op hen is het bepaalde in artikel 19 van deze verordening onverkort van toepassing.
Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de IOAW en IOAZ geen tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan kennen.

Artikel 19, eerste lid, aanhef en onderdeel a

Dit artikelonderdeel voorziet in de eerste plaats in de mogelijkheid om een aanvraag om bijzondere bijstand af te wijzen indien de belanghebbende binnen 12 maande voorafgaand aan de aanvraag verwijtbaar gedrag heeft betoond als bedoeld in artikel 18, vierde lid, onder a van de Pw. Dat artikelonderdeel ziet op het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Hiermee brengt de belanghebbende zichzelf willens en wetens in een situatie waarin hij of zij voor de voorziening in het bestaan (dat wil zeggen zowel voor algemene bestaanskosten als bijzondere bestaanskosten) blijvend aangewezen is en blijft op bijstandsverlening. Wanneer de belanghebbende dan wordt geconfronteerd met bijzondere kosten, is het niet aan de gemeente om voor die kosten bijzondere bijstand te verlenen. Immers, als de belanghebbende algemeen geaccepteerde arbeid had aanvaard of behouden, had de belanghebbende zelf in die kosten kunnen voorzien. Bovendien zou toekenning van bijzondere bijstand aan een belanghebbende die verwijtbaar gedrag vertoont ten aanzien van het aanvaarden of behouden van arbeid, tot gevolg hebben dat die belanghebbende daarmee in een betere en meer bevoorrechte positie zou worden gebracht dan een belanghebbende die geen verwijtbaar gedrag vertoont ten opzichte van het aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Dat wordt niet gewenst geacht.

Artikel 19, eerste lid, aanhef en onderdeel b

Dit artikelonderdeel voorziet in de mogelijkheid om een aanvraag om bijzondere bijstand af te wijzen indien de belanghebbende binnen 12 maanden voorafgaand aan de aanvraag een verzoek indient als gevolg van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, door hetzij een verantwoorde besteding van middelen, hetzij het bewust lopen van risico’s. Onder een onverantwoorde besteding van middelen wordt bijvoorbeeld verstaan besteding van middelen aan niet noodzakelijke bestaanskosten. Onder het bewust lopen van risico’s wordt bijvoorbeeld verstaan het verzuim om normaal te achten verzekeringen af te sluiten. Onder normaal te achten verzekeringen worden tenminste verstaan:

- zorgverzekering;
- wettelijke aansprakelijkheidsverzekering;
- opstalverzekeringen (alleen ingeval van bezit dan wel eigendom van een eigen woning);
- brand- en inboedelverzekering;
- begrafeniskostenverzekering;
- reisverzekering ingeval van buitenlandse reizen.

De term “indien sprake is van het bewust lopen van risico’s” houdt in dat onder dit artikelonderdeel mede is begrepen het door eigen toedoen geen gebruik kunnen (gaan) maken van een voorliggende voorziening én het door eigen toedoen verliezen van aanspraken op grond van een voorliggende voorziening.

Artikel 19, tweede lid

In dit artikellid is bepaald dat dit artikel uitsluitend betrekking heeft op bijzondere bijstand die is gevraagd voor verhuis- en/of inrichtingskosten en/of voor maatschappelijke participatie. De reden hiervoor is dat die beide kostensoorten naar hun aard veel meer algemeen noodzakelijke kosten van bestaan zijn, die eenieder in beginsel zelf dient te betalen uit het reguliere inkomen ook al bevindt zich dat op minimumniveau, dan bijzondere noodzakelijke kosten van het bestaan. Volledigheidshalve zij hier nog opgemerkt dat dit artikel derhalve bijvoorbeeld geen betrekking heeft op bijzondere bijstand die wordt gevraagd voor medische kosten.

Artikel 19, derde lid

In dit artikellid is bepaald dat het college, in afwijking van het bepaalde in het eerste lid, in bijzondere omstandigheden toch kan besluiten om bijzondere bijstand in de vorm van leenbijstand toe te kennen voor de hoogst noodzakelijke kosten. De term “voor de hoogst noodzakelijke kosten” ziet op de situatie waarin een belanghebbende bijzondere bijstand vraagt voor meerdere verhuis- en/of inrichtingskosten, bijvoorbeeld voor een koelkast, een bankstel, een tafel en stoelen. Toepassing van dit derde lid kan er dan toe leiden dat slechts voor bepaalde kosten, die als hoogst noodzakelijke kosten worden beschouwd, bijzondere bijstand als leenbijstand wordt verleend, en dat de gevraagde bijzondere bijstand voor de andere kosten wordt afgewezen.

Artikel 20 tot en met 22. Handhavingsbeleid
Artikel 8b van de Pw luidt als volgt:
"De gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet".
Artikel 35, eerste lid, aanhef en onderdeel c van de IOAW luidt als volgt:
"De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een uitkering alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet in het kader van het financiële beheer".
Artikel 35, eerste lid, aanhef en onderdeel c van de IOAZ luidt als volgt:
"De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een uitkering alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet in het kader van het financiële beheer".
Afgezien van deze korte bepalingen in de Pw, de IOAW en de IOAZ is er geen nadere aanduiding met betrekking tot wat er precies in deze op genoemde artikelen gebaseerde verordening moet worden geregeld. De gemeente heeft op dit punt beleidsvrijheid. In de artikelen 20, 21 en 22 van deze verordening stelt de raad de regels voor het gemeentelijk handhavingsbeleid op hoofdlijnen vast en wordt daarmee voorzien in de hiervoor genoemde wettelijke opdrachten.
Van belang is wel dat gemeenten 100% financieel verantwoordelijk zijn voor de bijstand of de uitkering die op grond van de IOAW en IOAZ wordt verstrekt, wat als prikkel ervaren zal worden om meer aandacht te besteden aan handhaving. Aan de andere kant is adequaat handhaven zeer tijdrovend. Het zoeken naar methoden om zo effectief en efficiënt als mogelijk te handhaven ligt voor de hand.

Artikel 23. Verrekening zonder inachtneming van de beslagvrije voet
In dit artikel is de hoofdregel neergelegd dat gedurende de eerste drie maanden verrekening van de recidiveboete plaatsvindt zonder dat rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet. Dat betekent in feite dat de bijstandsuitkering gedurende drie maanden niet wordt uitbetaald.
In de Memorie van Toelichting bij de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (kamerstuk 33207, nr. 3, p. 8) is vermeld dat de regering het heel legitiem vindt om alleen voor deze groep en alleen voor deze situatie de bescherming van de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen.
Het betreft hier immers uitsluitend een recidiveboete, wat erop duidt dat de belanghebbende bij herhaling onwillig is om zich aan de inlichtingenplicht te houden die nodig is voor de vaststelling van het uitkeringsrecht. De regering is van oordeel dat de belanghebbende in dat geval door zijn gedrag het draagvlak ondermijnt voor de sociale minimumbescherming die is beoogd met de uitkering en de beslagvrije voet. Hiermee wordt in feite bedoeld dat een belanghebbende die zich bij herhaling niet houdt aan de inlichtingenplicht, tijdelijk niet de bescherming van de beslagvrije voet verdient. Bovendien is het buiten werking stellen van de beslagvrije voet al mogelijk in alle sociale verzekeringswetten als cliënten niet de inlichtingen willen verstrekken die van belang zijn voor terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de betaling van de bestuurlijke boete. Omdat het uitkeringsorgaan in dat geval niet kan beoordelen tot welk bedrag de terugvordering en de boete verrekend kunnen worden met de uitkering, kunnen zij de beslagvrije voet buiten beschouwing laten. Anderzijds wordt rekening gehouden met de zorgplicht van gemeenten. Het zonder uitzondering volledig buiten werking stellen van de beslagvrije voet gedurende drie maanden kan negatieve maatschappelijke consequenties hebben. Dat moet voorkomen worden, nu de regeling daarmee zijn doel voorbij zou schieten. Daarom zijn uitzonderingen op de in dit artikel neergelegde hoofdregel geregeld in de artikelen 24 en 25.

Artikel 24. Verrekening als is aangetoond dat het saldo van alle bankrekeningen minder is dan drie maal de toepasselijke bijstandsnorm
In het belang van een eenvoudige bedrijfsvoering is er nadrukkelijk niet voor gekozen dat het college in alle gevallen gaat beoordelen of er aanleiding is om een uitzondering op de in artikel 23 neergelegde hoofdregel te maken, en is ervoor gekozen om het initiatief om de beslagvrije voet toe te passen nadrukkelijk bij de belanghebbende zelf te leggen.
In de tweede plaats is nadrukkelijk niet gekozen voor de term "vermogen" of "bezittingen", maar voor het saldo op alle bankrekeningen. Ook deze keuze is ingegeven door het streven naar een eenvoudige bedrijfsvoering. Keuze voor de term "vermogen" of "bezittingen" kan tot discussies leiden wat wel of niet tot het vermogen of de bezittingen behoort, en bovendien kan het voor het vaststellen van het vermogen of de bezittingen noodzakelijk zijn dat een huisbezoek plaatsvindt om te beoordelen of belanghebbende wellicht waardevolle vermogensbestanddelen of bezittingen heeft. De keuze voor de term "vermogen" of "bezittingen" zal er waarschijnlijk toe leiden dat de vaststelling van het vermogen of de bezittingen enerzijds ingewikkelder is dan het thans gekozen systeem en anderzijds meer tijd en inspanningen kost. Dat wordt niet gewenst geacht. Het vaststellen van het saldo op de bankrekeningen is relatief eenvoudig en weinig tijdrovend.
Met de hier neergelegde keuze wordt ook recht gedaan aan de praktijk, in die zin, dat vele bijstandsgerechtigden geen vermogen hebben dat meer bedraagt dan drie maal de toepasselijke bijstandsnorm en een simpel verzoek van de bijstandsgerechtigde zal leiden tot toepassing van de

beslagvrije voet in de hier bedoelde situaties. Dan dient de belanghebbende uiteraard wel alle bankrekeningen te overleggen, en moet daaruit blijken dat de belanghebbende geen vermogen heeft dat meer bedraagt dan driemaal de toepasselijke bijstandsnorm. Is het vermogen wél meer dan driemaal de toepasselijke bijstandsnorm, dan wordt de belanghebbende geacht om het feitelijk niet betalen van de uitkering gedurende drie maanden te kunnen opvangen.
Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat, zoals al is vermeld bij de toelichting op artikel 23, het hier een belanghebbende betreft die bij herhaling onwillig is om zich te houden aan de wettelijke inlichtingenplicht. Daar mag een duidelijk signaal tegenover staan.
Om discussies te voorkomen en ook uit een oogpunt van eenvoudige bewijsvoering is er ook voor gekozen dat belanghebbende het hier bedoelde verzoek schriftelijk moet doen.
Met de toevoeging “de toepasselijke bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de Pw” is duidelijk tot uitdrukking gebracht dat de bepalingen in hoofdstuk 9 van deze verordening uitsluitend zien op verrekening van een recidiveboete met algemene bijstand, en niet op verrekening van een recidiveboete met een IOAW- of IOAZ-uitkering.

Artikel 25. Verrekening bij huisuitzetting of dringende redenen

Er zijn naast de situatie als bedoeld in artikel 24 nog situaties denkbaar waarin volledige verrekening met de beslagvrije voet ook niet aanvaardbaar wordt geacht, zoals bij dreigende huisuitzetting en dringende redenen.
Een dreigende huisuitzetting kan worden gezien als een dringende reden om van verrekening zonder de beslagvrije voet, al dan niet gedeeltelijk, af te zien. Dat volgt uit het woord “anderszins” in onderdeel b. Voorkomen moet worden dat een belanghebbende met zijn gezin door de volledige verrekening op straat komt te staan, waarmee de problematiek alleen maar verergert met alle maatschappelijke kosten van dien.
Ook bij aanwezigheid van andere dringende redenen dan een dreigende huisuitzetting, kan rekening worden gehouden met de bescherming van de beslagvrije voet. Van dringende redenen is niet snel sprake. Het gaat slechts om incidentele gevallen, waarbij de behoeftige omstandigheden waarin de belanghebbende en diens gezinsleden verkeren op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn. Het enkele feit dat het belanghebbende door de verrekening aan middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is op zich geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen.

Artikel 26. Eerder opgelegde bestuurlijke boetes

Op grond van de artikelen 60b, derde lid, en 60, vierde lid, van de Pw is de volledige verrekening gedurende maximaal drie maanden zonder toepassing van de beslagvrije voet niet alleen van toepassing op de recidiveboete maar ook op de boete die was opgelegd bij de eerste gedraging als die nog niet volledig is afbetaald. Daarom is in dit artikel geregeld dat de artikelen 23, 24 en 25 in dat geval van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 27. Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 28. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.